



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

FACULTAD DE DERECHO  
ESPECIALIDAD EN DERECHO  
EXAMEN DE GRADUACION

LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES  
PUBLICOS EN MATERIA DE OBRAS PUBLICAS  
(ESTUDIO DE UN CASO, NONOALCO-TLATELOLCO  
SISMO 1985).

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE;  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :

JOSE LUIS ANGEL ORTEGA RAMIREZ



MEXICO, D. F.,

1988



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## I N D I C E

	PAG.
I N T R O D U C C I O N .	
CAPITULO I. ANTECEDENTES	
1.1. ARTICULOS CONSTITUCIONALES.	1
1.2. CODIGO PENAL	7
1.3. LEY DE RESPONSABILIDADES.	14
CAPITULO II. SUSTENTACION DE LA FUNCION PUBLICA.	
2.1. LA ADMINISTRACION PUBLICA	20
2.2. LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.	24
2.3. LA REGLAMENTACION.	29
CAPITULO III. ORDENAMIENTOS EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS.	
3.1. CONSTITUCION.	36
3.2. LEY DE OBRAS PUBLICAS	39
3.3. LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.	43
3.4. LEY FEDERAL DE VIVIENDA.	47

	PAG.
3.5. LEY DEL DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL.	50
CAPITULO IV. LOS SISMOS, LA MOVILIZACION CIUDADANA Y LA RESPUESTA OFICIAL.	
4.1. RESPUESTA CIUDADANA A LOS ACONTECIMIENTOS DEL 19 DE SEPTIEMBRE.	56
4.2. RESPUESTA GUBERNAMENTAL A LOS EVENTOS DEL 19 DE SEPTIEMBRE.	65
4.3. LA NECESIDAD DE UNA EFECTIVA RESPUESTA GUBERNAMENTAL.	80

C O N C L U S I O N E S .

B I B L I O G R A F I A .

## I N T R O D U C C I O N .

A raíz de la dolorosa experiencia del sismo de 1985, - muchas de nuestras instituciones y comportamientos sociales se - han visto seriamente cuestionados. Debajo de los escombros de los edificios caídos, los sentimientos altruistas de los habitantes de la gran urbe capitalina, la corrupción de las autoridades, feno menos asombrosos de preservación humana, la ayuda internacio- nal, etc, etc..., son eventos que han llamado poderosamente la - atención de propios y extraños en nuestra colectividad.

De esta serie de eventos se han preconizado muchas - cosas. Se ha dicho que es necesario una urgente descentraliza- ción de la vida nacional, para evitar que se vuelvan a producir - en la capital desastres como los acontecidos. También se ha di- cho que es muy necesaria la articulación de un cuerpo de defensa civil para que la población afronte con más entereza contingencias naturales como las que soportó. En igual tenor, se ha dicho -- que urge que las autoridades afronten con más seriedad su respon sabilidad de atender con eficiencia y honradez a las necesidades - urgentes de la población, urgencia que se hizo evidente a la luz - de la terrible apatía con que las autoridades reaccionaron para en carar el desastre.

En una multiforme crítica, sociólogos, politólogos, antropólogos sociales y otros especialistas de las Ciencias Sociales se han dedicado a abordar la secuela del temblor y sus implicaciones más importantes. El punto de vista jurídico, aunque importante, no ha florecido como debiera en esta balumba de interpretaciones, por lo que resulta interesante y conveniente hacer resaltar este punto de vista. El presente trabajo se proyecta con la intención de subrayar ese enfoque. Particularmente, pretendemos abordar desde un ángulo más técnico el problema de la responsabilidad del Estado ante los desastres del sismo, problema que sólo se ha abordado principalmente desde una perspectiva sociológica. Nuestro estudio partirá de una revisión general de la responsabilidad de los servidores en nuestro marco legislativo -- hasta una revisión particular de la responsabilidad en materia de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Después de estas revisiones, pretendemos contrastar el marco jurídico con la realidad que el sismo y su secuela dejaron en nuestra sociedad.

Como corolario del desastre, pretendemos que nuestro trabajo aporte algunas alternativas que mejoren el régimen de responsabilidad de nuestro sistema que, muy al contrario de la res-

puesta ciudadana que se dió con el temblor, arrastra vicios y no se pueden desenvolver espontáneamente en situaciones de emergencia. Con nuestro estudio, esperamos que el enfoque jurídico puede producirse con mayor plenitud en problemas sociales tan acuciantes como el que estudiamos.

C A P I T U L O I

A N T E C E D E N T E S.

1.1. ARTICULOS CONSTITUCIONALES.

1.2. CODIGO PENAL.

1.3. LEY DE RESPONSABILIDADES.



LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN MATERIA DE OBRAS PUBLICAS (ESTUDIO DE UN CASO, NONOALCO - TLATELOLCO - SISMO 1985)

CAPITULO 1. ANTECEDENTES.

1.1. - ARTICULOS CONSTITUCIONALES.

Desde la Constitución de 1824, siempre ha existido la inquietud de establecer una adecuada regulación de la responsabilidad de los servidores públicos. Así, en la Constitución de 1824 encontramos que de la responsabilidad de los servidores públicos conocía primordialmente el llamado Tribunal de Residencia, elegido principalmente por el Supremo Congreso. El tribunal conocía de las acusaciones que se formularan contra los servidores por delitos de apostasía, herejía, concusión y dilapidación de los fondos públicos. También conocía de acusaciones que se formularan por arrestos ilegales de más de 48 horas.

Las acusaciones contra los funcionarios debían hacerse en el plazo de un mes, so pena de que prescribieran las acusaciones y los inculpados automáticamente absueltos.

El procedimiento para fincar responsabilidad estaba --

previsto por el artículo 228 del citado ordenamiento, que disponía:

"En las causas que menciona el artículo anterior ( los delitos a que hicimos referencia) se harán las acusaciones ante el Supremo Congreso o el mismo congreso las promoverá de oficio, y actuará todo lo conveniente, para declarar si ha lugar o no a la formación de la causa; y declarando que ha lugar, mandará suspender al acusado, y remitirá el expediente al tribunal de residencia, quien previa esta declaración, y no de otro modo, --turnará la causa, la sustanciará y decidirá definitivamente con --arreglo a las leyes" (1).

En la Constitución centralista de 1836, se abandona definitivamente la competencia del Tribunal de Residencia. El procedimiento para fincar responsabilidad adquiere su dinámica moderna. Así, se hace una distinción correcta entre lo que es el procedimiento del juicio político y lo que es el procedimiento por delitos comunes.

En la vigencia de esta Constitución no encontramos todavía la responsabilidad limitada del Presidente a sólo los delitos graves del orden común y a la traición a la patria, sino que también se le podía acusar de delitos oficiales.

(1) Senado de la República, Documentos Histórico-constitucionales, México, ediciones del Senado, 1965, tomo 1, pág. 81.

En la Constitución de 1857, encontramos la conformación más o menos actual del sistema moderno de responsabilidad. Esta Constitución introduce ya la responsabilidad limitada del Presidente a ciertos delitos." No es muy prolija en señalamiento de plazos, sólo menciona que la responsabilidad oficial puede exigirse durante el tiempo del encargo de los funcionarios y un año después de éste. Como bajo la vigencia de esta Constitución desapareció el Senado, la Suprema Corte conocía como gran jurado en los casos de responsabilidad oficial.

Con el advenimiento de la Constitución del 17, los procedimientos para exigir responsabilidad no varían sustancialmente. Hay que decir que con la reimplantación del Senado, éste ya es el que conoce del juicio político como Gran Jurado. Los delitos por los que se le puede fincar responsabilidad al Presidente son la traición a la patria y los delitos graves del orden común. A diferencia de la Constitución del 57, la actual Carta Magna no establece la responsabilidad del Presidente por violaciones graves a la Constitución. Esta diferencia entre ambas Cartas fué cuestionada por Palavicini en estos términos:

"Ya que le hemos dado facultades verdaderamente numerosas al Ejecutivo frente a otros poderes y así como vamos pi

diendo que sea responsable de los preceptos de la Constitución -- ¿por qué no va a ser responsable de las violaciones a la misma Constitución?"(2)

En la base originaria de nuestra Constitución actual -- destacó también mucho el papel dado al juzgado popular para conocer de los delitos que los funcionarios cometieran. A este respecto, cabe tener presente que:

"...la comisión (la conformadora de la Constitución en el Constituyente del 17) comprendiendo la gran importancia que - tiene el problema de la responsabilidad de los funcionarios y la - necesidad de cambiar radicalmente las bases del sistema del sistema actual... ha creído que para juzgar nadie como el pueblo - mismo" (3).

Estas bases originarias de la Constitución no han sido sustancialmente modificadas, salvo la competencia del Jurado Popular para conocer de los delitos de los servidores públicos, que desaparece paulatinamente, dadas las tremendas críticas contra el funcionamiento del Jurado Popular en las causas criminales de los servidores públicos. Como nueva nota distintiva, la Constitución - ha ampliado considerablemente el concepto de servidor público. -

- (2) F. Palavicini, Félix, Historia de la Constitución de 1917, tomo II, Consejo Editorial del Edo. de Tabasco, Pág. 492.  
 (3) F. Palavicini, Félix, Historia de la ...Op. cit. Pág. 489.

Así, ya no solo es servidor para efectos de responsabilidad el antiguo alto funcionario, sino también lo es toda aquella persona que tenga empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal. La ampliación del concepto del servidor público se hizo para que:

"... contribuyera no sólo a desterrar la prepotencia, negligencia y desdén con que suelen conducirse diversos servidores de cualquier nivel, sirve a hacer conciencia en la propia colectividad sobre la función de servicio que los mismos desempeñan y la conveniencia de exigirles el estricto cumplimiento de sus obligaciones..." (4).

Otra novedad significativa que aporta la Constitución actual con sus reformas es el hecho de eliminar la inconstitucionalidad de las penas que se establecían para el enriquecimiento ilícito. La ley de Responsabilidades de 1931 establecía la confiscación como pena para el enriquecimiento, pena que no correspondía a lo que en estricto sentido debe ser un Estado de Derecho. La Constitución, en su artículo 109, ha eliminado la pena de la confiscación y ahora sólo establece el decomiso y la privación de los bienes del enriquecimiento como sanciones contra éste, dejando que las leyes secundarias determinen las hipótesis de procedencia

(4) Orozco Henríquez, J. de Jesús, Constitución Política Comentada, México, UNAM, 1985, Págs, 201-202.

del enriquecimiento.

Otro punto positivo de nuestra Constitución actual es la reafirmación de la posibilidad de denuncia de los delitos de los servidores por cualquier ciudadano, bajo la más estricta responsabilidad de éste. Esta puntualización de la Constitución tiende a evitar las denuncias anónimas aunque:

"también puede tener un efecto negativo en el sentido de intimidar a los ciudadanos para que se abstengan de denunciar los abusos de los servidores públicos por temor a incurrir en alguna responsabilidad penal o civil, ante las eventuales fallas procesales y las dificultades probatorias, lo cual resulta lamentable..."(5)

Como último gran punto esencial del régimen de responsabilidades de la Constitución (Arts. 108-114) hay que destacar su propensión a delimitar claramente los terrenos de las diversas clases de responsabilidad en las que puede incurrir un servidor y su propensión a reafirmar el significado auténtico de lo que es el fuero constitucional, significado que se resume de esta manera.

"El fuero que se traduce en la no procesabilidad ante -

(5) Orozco Henríquez, J. de Jesús, Régimen Constitucional de las Responsabilidades de los Servidores Públicos, México, Editorial Porrúa, 1984, Pág. 116.

las autoridades judiciales ordinarias federales o locales no equivale a la inmunidad de los funcionarios (ahora servidores) que con él están investidos y que señalan los artículos 108 y 110 de la Constitución..." (6)

Desgraciadamente todos los aspectos positivos que entraña la regulación constitucional de las responsabilidades de los servidores públicos vienen por tierra con la reglamentación que de ellos hace la legislación secundaria.

## 1.2. CODIGO PENAL.

Sin duda alguna que la renovación experimentada por el Código Penal del Distrito Federal, en su capítulo de responsabilidades, ha sido positivo. Se han eliminado algunos aspectos bastante negativos del Código Penal del Distrito, como la "penalidad atenuada" del peculado que era prevista por el artículo 221 del ordenamiento. Dicha modalidad disponía los siguiente:

"La sanción será de uno a seis meses de prisión, si dentro de los diez días siguientes a aquel en que se descubrió el delito, devolviere el reo lo sustraído. Este artículo se entiende sin perjuicio de la destitución, de la inhabilitación y de la multa

(6) Burgoa, Ignacio, Las Garantías Individuales, México, Edit. Porrúa, 1984, Pág. 289.

correspondiente..."(7).

Bajo el regazo de esta disposición se fraguó el sonado escándalo del Ingeniero Méndez Docurro y el tortuoso debate - acerca de si el Código Penal auspiciaba o no la impunidad de los servidores delincuentes. Afortunadamente desaparece esta penalidad atenuada. También, en forma afortunada, el Código Penal - desterró de su seno todo vestigio de la pena de confiscación que se deparaba para el enriquecimiento "inexplicable". Con la referida eliminación de esa penalidad, el castigo reservado para los servidores que se enriquecen ilícitamente deja de ser considerado como inconstitucional.

Empero, aunque ciertamente se registró gran avance - con las reformas al Código Penal del Distrito, dicho gran avance todavía tiene grandes deficiencias como las siguientes:

1. - La sanción a las conductas delictivas sólo considerando el aspecto meramente económico. Las reformas al Código Penal, en teoría, procuraban eliminar posibles ventajas económicas para los malos servidores, enfatizando el daño al servicio y a la función pública y no solamente al ámbito estrictamente patrimonial del Estado como a continuación se establece:

(7) Carrancá y Rivas, Raúl, Código Penal Anotado, México, Editorial Porrúa, 1982, Pág. 440.



"Estos principios (las reformas al Código) establecen las bases para que las sanciones sean equitativas y preventivas - penalizando proporcional y disuasivamente los frutos de la corrupción. Se trata de prevenir que el comportamiento corrupto sea un aliciente económico estableciendo la certidumbre jurídica de - que la corrupción del servicio público debe implicar sanciones - con costos superiores al lucro obtenido..."(8).

Lejos de que las sanciones establecidas por el Código Penal signifiquen desaliento para las conductas delictivas, hay sanciones que fomentan la conducta delictiva de los servidores. Ejemplo de éstas sanciones está en el enriquecimiento ilícito. En el enriquecimiento cuando el monto del mismo sea menor a 5 mil - veces el salario mínimo vigente al cometerse la conducta delictiva, la pena es de tres meses a dos años de prisión (con beneficio de fianza). En caso de que el enriquecimiento sea mayor de la cantidad señalada, la pena es de dos a catorce años. Analizando esta penalidad, puede verse el grave extravío del legislador al momento de determinar cuál es el bien jurídicamente protegido por las figuras del Código Penal. En el enriquecimiento, como - en los otros delitos de los servidores, el bien jurídicamente protegido no es el patrimonio del Estado, sino la continuidad y el --

(8) Instituto Nacional de Administración Pública, Iniciativas de Reformas al Código Penal, en Revista de Administración Pública, México, enero-junio 1984, 51-52, Pág. 184.

buen funcionamiento del servidor público. Lo importante en una conducta delictiva de los servidores no es lo que haya sustraído - en particular alguno de ellos del Erario Público, sino que quita la posibilidad a la Administración Pública de satisfacer cierta necesidad social, con el consecuente perjuicio para la colectividad. Lejos de desalentar el enriquecimiento, el Código tiende a que -- los servidores busquen la forma de "merecer" la penalidad menor y puedan lucrar al mismo tiempo, olvidándose del compromiso -- que tienen con la sociedad como servidores.

2.- La poca claridad sistemática con la que se han instrumentado las reformas en el Código Penal. Un ordenamiento penal de primera jerarquía en nuestro sistema federal, como se supone es el Código del Distrito, se supone que debería ser dese<sub>u</sub>chado de pureza sistemática. Sin embargo, esto no es así, como queda de manifiesto a continuación:

"El reformador del 30 de diciembre de 1982, renuente a alterar la numeración de los artículos del título, ha agregado - numerosas figuras a su acervo relativamente reducido, encabal- - gándolas frecuentemente en varias fracciones dentro de cada artículo, y destinando a los diferentes capítulos rótulos que, más de no reflejar a menudo el correspondiente contenido, suelen repre-

sentar el disfraz verbal de un mismo y reiterado concepto..."(9)

3.- La inadecuada reglamentación de algunos tipos. -

Tipificar significa establecer en forma exacta y delineada, no con términos genéricos, en una norma penal cierta conducta o conductas consideradas como delitos. Teniendo en cuenta esta idea de la tipificación, ante el mandamiento expreso de la Constitución, - el Código Penal debió tipificar en forma clara la conducta o conductas que constituyen el enriquecimiento inexplicable. Sin embargo, no lo hizo así y el Código Penal se concretó a reproducir casi exactamente los términos con los que la Constitución habla del enriquecimiento ilícito. De esta manera, el artículo 224 del Código Penal del Distrito previene lo siguiente:

"...Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiera acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos".(10)

Muy lejos esta de cumplir el Código Penal con el -

(9) B. Alvarado, Responsabilidad Penal de los Servidores Públicos, México, Editorial Porrúa, 1984, Pág. 18.

(10) Código Penal del Distrito, México, Editorial Teocalli, 1985. Pág. 64.

mandamiento que le dicta la Constitución de tificar el enriquecimiento. El Código Penal no debía remitir al interprete a la Ley de Responsabilidades, toda vez que el espíritu que teóricamente anima la reforma de la regulación de las Responsabilidades de los Servidores es quitar de la Ley de Responsabilidades conductas que son netamente penales y pasarlas al Código Penal. Esta remisión indebida a la Ley de Responsabilidades trae consigo una irregularidad muy grave, que es la de dejar en manos de la Contraloría de la Federación la determinación de cuando existe o no enriquecimiento inexplicable.

En efecto, contrariando lo establecido por el artículo 21 de la Constitución, la Ley de Responsabilidades auspicia la siguiente irregularidad:

"La Secretaría de la Contraloría General de la Federación hará el Ministerio Público, en su caso, declaratoria que el funcionario sujeto a la investigación respectiva... no justificó la procedencia lícita del incremento sustancial de su patrimonio de los bienes adquiridos o de aquellos sobre los cuales se conduzca como dueño..."(11)

Es, pues, sumamente irregular la remisión que impli-

(11) Colín Sánchez, Guillermo, Derechos Mexicanos de Procedimientos Penales, México, Editorial Porrúa, 1983, Pág. 635.

citamente hace el Código Penal a la Ley de Responsabilidades la que, de manera defectuosa, otorga facultades que no le corresponden a la Secretaría de la Contraloría y tiene, sin duda, a la persecución de los malos servidores de un cariz eminentemente político. De acuerdo a lo que se ha proclamado constantemente en la famosa Reforma Administrativa, la persecución de los delitos debe hacerse de buena fé y conforme a Derecho, tal como se destaca a continuación:

"El Ministerio Público no debe ser perseguidor implacable, ni acusador sistemático; por este motivo ha formulado el desistimiento de la acción penal intentada en contra de los campesinos que, por ignorancia, han delinquido al sembrar estupefacientes..."(12).

El Ministerio Público no debe ser un inquisidor, ni un acusador de mala fé, pero tal parece que la Contraloría si puede ser un inquisidor ya que, sin mucho respeto al orden jurídico, el Código Penal y la Ley de Responsabilidades le conceden facultades que van más allá de sus funciones de Secretaría reguladora de los actos de la Administración Pública. Y ya que hablamos de la Ley de Responsabilidades, es conveniente señalar algunas par-

(12) Secretaría de Programación y Presupuesto, El Ejecutivo ante el Congreso, México, SPP. 1982, Pág. 124.

ricularidades esenciales de la reglamentación que hace esta -- Ley.

### 1.3. LEY DE RESPONSABILIDADES.

Mucho se ha dicho acerca de las "bondades" que con-- lleva el texto de la Ley de Responsabilidades. Se habla de la re novación de la Ley en estos términos:

"La nueva Ley de Responsabilidades ha motivado la re organización de la oficina del Registro de Manifestación de Bienes para fortalecer los instrumentos de fiscalización y hacer más -- transparente la actuación de los funcionarios públicos. La Ley - se aplica inexorablemente para proteger a la sociedad de los abu- sos de funcionarios inmorales que investidos de poder llevan a ca bo el perjuicio del Erario Federal." (13)

La Ley también es exaltada por la consideración de - aspectos importantes como:

- A) La eliminación del jurado popular para conocer de los delitos y faltas oficiales cometidas por servidores no investidos de - fuero en atención al carácter heterogéneo que servía para ab- solver a los malos servidores en la mayoría de los casos.

(13) El Ejecutivo ante el Congreso... Op. cit. Pág. 169.

- B) La eliminación de la clasificación entre delitos y faltas oficiales; clasificación sin mucho sustento teórico y en esencia muy confusa.
- C) El deslincamiento preciso de la responsabilidad oficial con respecto a la penal, a la administrativa y a la civil.
- D) La correcta denominación de "enriquecimiento ilícito" dado al otrora "enriquecimiento inexplicable."

No obstante las virtudes que indudablemente tiene la Ley de Responsabilidades, en ella se reflejan graves defectos como los siguientes:

- A) El indebido papel que le adjudica a la Secretaría de Contraloría, de que ya hemos hablado.
- B) La no concordancia entre los sujetos de responsabilidad que señala la Ley a los señalados por la Constitución. El artículo 108 de la Constitución señala cuales son los servidores sujetos a responsabilidad, tanto oficial como penal, como administrativa. No obstante el señalamiento Constitucional, la Ley de Responsabilidades se extralimita al prever quienes son sujetos de responsabilidad, como se manifiesta a continuación:

"El artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades,

de los Servidores Públicos señala como sujetos de la misma, además de los mencionados en el artículo 108 constitucional, a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales, con lo que pudieran quedar comprendidos en ella no sólo dichas autoridades municipales, sino infinidad de personas, incluso particulares.

Es claro que esto último resulta inconveniente por lo que será necesario que, en su oportunidad, los tribunales federales precisen su constitucionalidad y el automático alcance de tal disposición..."(14)

(14) La falta de precisión de los criterios de responsabilidad administrativa. La Constitución en su artículo 109 fracción 111, prescribe cuáles deben ser los criterios de medición de la responsabilidad administrativa, que son los de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Estos criterios, en teoría, debían ser precisados con toda claridad por la Ley de Responsabilidades:

"El régimen de responsabilidad administrativa refleja, sin duda el loable propósito de encontrar nuevos canales para sancionar al servidor público deshonesto o incompetente; al res--  
(14) Orozco Henríquez, J. de Jesús, Constitución... Op.cit. Pág. 262.



pecto, debe tenerse cuidado en que las disposiciones que la reglamenten sean suficientemente precisas e idóneas para que permitan impunidades y, simultaneamente, no la adecuada gestión administrativa; asimismo, tales disposiciones deben respetar los derechos laborales constitucionalmente, garantizados por los servidores públicos." (15)

Lejos de hacer la delimitación precisa de los criterios de responsabilidad administrativa, la Ley Federal de Responsabilidades sigue enfatizando la misma enunciación imprecisa de los criterios de responsabilidad, con lo que la Ley esta incumpliendo con su deber de reglamentación y deja "abierta la puerta" para - que en la practica se produzcan las impunidades que tanto se ha afanado en eliminar el espíritu de reformas en materia de responsabilidad de servidores públicos."

D) La flagrante contraposición de la Ley de Responsabilidades y la Constitución en materia de juicio político. La tradición norteamericana se desprendió, en materia de juicio político, de la influencia inglesa al privar a los órganos legislativos de la posibilidad de aplicar sanciones de carácter penal. Recogiendo la postura norteamericana, el sistema mexicano también --

(15) Orozco Henríquez J. de Jesús, Constitución... Op.cit. Pág. 265.

canceló la posibilidad de que los órganos legislativos en el juicio político aplicaran sanciones de carácter penal. La imposibilidad de que el Poder Legislativo aplique sanciones de carácter penal - se acentuó con el deslindamiento de delitos "meramente penales" y delitos oficiales que hizo la propia Ley de Responsabilidades de 1983. Sin embargo, la reglamentación que hace la Ley de Responsabilidades del juicio no es del todo óptima. A diferencia de la Constitución, la Ley de Responsabilidades señala que la inhabilitación del cargo al servidor sometido a juicio sólo es de 1 a 20 años, no permanente, lo que constituye una grave violación al espíritu de la Constitución y no sólo a este espíritu, sino a la tradición, a la doctrina y a la historia mismas de juicio político, - que apuntan a que la sanción aplicable al servidor sometido a juicio sea la más drástica posible. Es altamente imperativo que la Ley de Responsabilidades se encauce al espíritu de la mecánica - del impeachment y reglamento, lo más adecuadamente posible, la responsabilidad de los servidores.

Con esta breve revista que hemos realizado a los principales aspectos de la Constitución y de las Leyes reglamentarias de la responsabilidad de los servidores, podemos constatar un encomiable espíritu porque se haga verdaderamente efectiva la responsa-

bilidad de los servidores. Sin embargo, hemos apuntado graves - deficiencias en esta reglamentación de la responsabilidad que se - van reflejando no sólo en los ordenamientos, principalmente encar - gados de regular la responsabilidad (Código Penal, Ley de Respon - sabilidades), sino en ordenamientos tales como la Ley General de Asentamientos Humanos y la de Obras Públicas, tal como lo estu - diaremos a continuación en el desarrollo del presente trabajo.

## C A P I T U L O II

### SUSTENTACION DE LA FUNCION PUBLICA

2.1. LA ADMINISTRACION PUBLICA.

2.2. LA RESPONSABILIDAD DE LOS  
SERVIDORES PUBLICOS.

2.3. LA REGLAMENTACION.

## CAPITULO II. SUSTENTACION DE LA FUNCION PUBLICA.

### 2.1. LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Para la conducción de las tareas gubernamentales se han instituido clasicamente tres poderes, que son el Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo. Al Poder Legislativo se le encomienda la delicada función de discutir y aprobar las leyes que habrán de estar en vigencia dentro del sistema jurídico. Al Judicial se le encomienda la misión fundamental de mantener el orden constitucional y legal del sistema mediante la resolución de los casos -- concretos que se le someten. Empero, no solo la actividad del Judicial se manifiesta a través de la función jurisdiccional:

"La intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en asuntos relacionados con la política del país no es, de ninguna manera, un asunto ajeno a la concepción misma de la Suprema Corte en particular en su conjunto. En efecto, tanto la Constitución de 1857, como la vigente de 1917, se preveen diversas hipótesis en las cuales la Suprema Corte debe intervenir para resolver controversias de clara índole política." (16)

No obstante la importancia de estas funciones, la del

(16) González Avelar, Miguel, La Suprema Corte y la Política, México, Revista del Tribunal Superior de Justicia de Durango, Octubre - Diciembre, 1981, Número 4 - 5, Pág. 21.

Ejecutivo destaca prominentemente. A este poder se le otorga - especialmente el manejo de la Administración Pública. De la Administración Pública como actividad del Estado se dice principalmente lo siguiente:

"La Administración Pública es la parte más dinámica - de la estructura estatal, actúa en forma permanente, sin descanso y sin horario... acompaña al hombre desde su nacimiento hasta su desaparición de la vida terrestre". (17).

Efectivamente, la Administración Pública es la actividad del Estado que se desarrolla ininterrumpidamente. El Legislativo solo acciona en los periodos ordinarios de sesiones o, en su defecto, hasta por convocatoria a sesiones extraordinarias. El Judicial se activa sólo con petición de parte que demanda la resolución de un caso concreto, ya que ni aún en la llamada "Facultad Investigadora", prevista por el artículo 97 de nuestra Carta Magna, se puede convevir de oficio la acción del Poder Judicial.

La acción administrativa, en cambio no necesita de ningún tipo de excitativa para funcionar, ya que a su cargo está el suministro de los servicios públicos, los cuales son una forma de actividad que debe ser ininterrumpida por su carácter indispensable (17) Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, 1983, Pág. 61.

ble a la sociedad.

Es bien sabida la fenomenología que explica la adjudicación de la Administración Pública, y justifica dicha adjudicación. Cabe señalar que el incremento de la actividad administrativa en el presente siglo origina que los gastos que la sufragan sean elevados. El crecimiento de la actividad administrativa también origina la aparición del llamado Estado Empresario, el número de empresas semidependientes de la Administración Pública ascendió mucho, lo mismo que la inversión y la deuda pública, como puede apreciarse.

"El sector público conto para 1979, con un presupuesto de más de un millón de millones de pesos (un billón 124 mil 300 millones) mayor en 23% al de 1978. Su cuarta parte, la representó la inversión mayor en 37% a lo realizado en 1978 y en 113%. El saldo de la deuda externa del sector público al próximo pasado 30 de junio era de 27 millones de dolares..." (18)

Si bien, este crecimiento exorbitante de la Administración Pública, se explica por la necesidad de una actividad administrativa incesante y se justifica por los fines de justicia y protección social, es necesario morigerar su expansión. Su justifi-

(18) Tercer Informe de Gobierno de López Portillo, México, Documentos, Básicos, 1976 - 1982, S. P. P. 1982, Pág. 92.

cación degenera cuando la actividad administrativa no sólo abarca renglones prioritarios de economía y de protección social, - sino también rubros que no son esencialmente indispensables - para el fin de la justicia social. Este crecimiento de hipertrofia también cuando subyuga las oportunidades de desarrollo regionales y locales frente a la autoridad central de la Federación, que debe atender los reclamos de mejores e iguales - oportunidades de desarrollo.

Degenera también este crecimiento a la luz de varias irregularidades que suelen plantearse en nuestro sistema, como manejo irregular de los fondos públicos y la falta de desarrollo de una carrera dentro de la Administración Pública - Centralizada y Paraestatal. La degeneración que cometemos puede resumirse extraordinariamente en este cuadro.

"... La introducción de garantías del Estado para los empleados, el crecimiento numérico del cuerpo burocrático y, en general, la mayor fuerza alcanzada por éste, respecto de



la clase política (incluso por los servicios que les prestaba - con fines electorales cada partido), representan factores que - contribuyen a agravar las condiciones de practica irresponsabi- lidad de cada uno de los componentes y de la organización en su conjunto y a convertir en cada vez más hábil el control político hasta reducirlo a términos puramente ficticios, ayudando poco o nada a la imparcialidad de la acción administrati--- va..."(19).

El crear la necesaria conciencia de responsabilidad - entre los servidores, pues, el reto de la Administración Públi- ca para justificar que verdaderamente persigue la satisfacción - de los intereses sociales más urgentes y que el crecimiento - de su actividad no es anárquico e irracional, como muchas ve- ces parece.

## 2.2. LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

La resistencia al cambio en todas las esferas de la

(19) Bobbio, Norberto, Diccionario de Política, México, Editorial - Siglo XXI, 1981, Pág. 12.

vida siempre es importante. Mayormente importante debe ser esta resistencia en campos fundamentales de la vida social, como es sin duda la Administración Pública. Esta resistencia - se presenta como el primer gran escollo a resolver para crear conciencia entre los servidores, tal como se ilustra a continuación.

"... era notorio que las reestructuraciones no podrían producir frutos importantes mientras no se diera en forma generalizada, el cambio de la cultura administrativa; a nivel de toda la Administración Pública actualmente se está cambiando la cultura tradicional, feudal y paternalista por una cultura participativa, de trabajo en equipo, con la incorporación de cuadros jóvenes de funcionarios que proceden de las Universidades que se suman a la experiencia práctica de los funcionarios con antigüedad en el servicio." (20).

El cambio de mentalidad de los servidores públicos es difícil si no se cuenta con los instrumentos eficaces para implementarlo. En el momento de ponerse en práctica la llamada "Reforma Administrativa", la Administración Pública carecía de la - (20) Carrillo Casto, Alejandro, La Reforma Administrativa de México, México, INAP, Revista de Administración Pública, 1978, - Pág. 9.

mentalidad necesaria para llevar a cabo la llamada "Reforma de Ventanilla". También carecía de la adecuada instauración del llamado "Servicio civil de carrera". En los planes de la Administración Pública tampoco germinaba la idea de "racionalizar" la actividad del Estado - Empresario.

Poco a poco se fueron concibiendo estos mecanismos necesarios para el fomento de la conciencia entre los servidores. La llamada "Reforma de Ventanilla" se implantó, a partir del 19 de septiembre de 1977, con la intención de que las dependencias y entidades de la Administración Pública establecieron sistemas de orientación y quejas accesibles para el público, por lo que hasta pudiese plantear las inconformidades que tuviese y se mejorasen, en esta perspectiva, los servicios públicos.

El servicio civil de carrera, después de ciertas aventuras y muchos años de improvisación en la Administración Pública, surgió como producto del Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988 con esta perspectiva:

"... para crear las condiciones de la carrera administrativa, es necesario garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo; promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y

eficacia, fomentar la vocación de servicio del personal federal - mediante una motivación adecuada, elevando así la eficacia y la agilidad, así como promover la capacitación permanente del personal federal." (21)

Con la integración de la llamada Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, con la congruencia entre los Planes de Desarrollo y la acción del Servicio Civil de carrera, parece llegar a su momento culminante la vieja aspiración de contar con una Administración Pública técnica, capacitada y eficaz. Con la posibilidad que tienen los Estados en teoría, de desarrollar sus propias leyes del servicio civil, la posibilidad de contar con una Administración Pública capacitada se hace todavía más atractiva y generalizada.

Por lo que se refiere a la realización de las actividades del estado como empresario, cabe señalar que esta se inicia con la llamada "sectorización" de las actividades de la Administración Pública en julio de 1977. Dicha sectorización implicó la creación de las llamadas "Cabezas de Sector", que establecieron instrumentos para integrar sus sectores y facilitaran su operación articulada. Con la llamada sectorización, se liquidaron en

(21) Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal, en Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Editorial Porrúa, 1957, Pág. 251.

las primeras etapas de la Reforma 30 Paraestatales y 85 más se sometieron a revisión. Para completar esta sectorización, se estableció también la llamada "Coordinación de Sectores", en la intteligencia de establecer un enlace preciso ante todos los sectores, para que la Administración Pública no se descordinase en sus acciones.

La fusión de estos mecanismos en un todo integrado -- generó el impulso de una conciencia tentativamente renovadora entre los servidores, conciencia necesaria en este enfoque indispensable de reforma administrativa:

"Exigencia principal en el Servicio Público es... la -- administración de personal, puesto que la eficacia en la gestión - de los negocios públicos depende primordialmente de la capacidad de las personas empleadas por el Estado. El mejoramiento de - la organización (estructuras) y de los métodos y procedimientos resultará ineficaz si el personal correspondiente no reúne las debidas condiciones de competencia." (22)

Empero, no solo resulta ineficaz el proceso de reforma sin una adecuada conciencia y capacitación del personal de la Administración Pública. También resulta inadecuada esta reforma - sin un sólido respaldo legal, que resaltaremos a continuación.

(22) Carrillo Castro, Alejandro, La Reforma Administrativa en México, México, Editorial Porrúa, 1983, Pág. 48 - 49.

### 2.3. LA REGLAMENTACION.

El fomento de la conciencia de responsabilidad de los servidores es un esfuerzo loable de la Administración Pública. Sin embargo, no solo basta fomentar con "buenos deseos" positivos la responsabilidad de los servidores. Hay que revestir ese esfuerzo con un marco legal suficiente y adecuado, que para el impulso de la Reforma Administrativa se conformó de la siguiente manera:

- 1.- Con una Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La nueva Ley Orgánica (del 29 de diciembre de 1976), que vino a sustituir a la Ley de Secretarías de Estado, tuvo la virtud de poner coto relativo a la creación a multiplén de organismos y empresas descentralizadas, que con la vigencia de la Ley de Secretarías, la que habilitaba hasta funcionarios de menor jerarquía que los Secretarios de Estado para crearles, habían proliferado demasiado. La Nueva Ley Orgánica introdujo variantes de simplificación en el funcionamiento de las Secretarías de Estado, como la siguiente:

"... las principales funciones de regulación y apoyo global, antes dispersas, fueron asignadas a la nueva Secretaria-

ría de Programación y Presupuesto. Así se integraron bajo un solo mando la programación, el presupuesto, la contabilidad, la estadística, la evaluación y el control. Que antes correspondían a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Presidencia, del Patrimonio Nacional y de Industria y Comercio...". (23)

Semejante cuadro de integración también se registró en los sectores de asentamientos humanos y obras públicas, - sectores que anteriormente eran atendidos por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Si a estas modalidades que introdujo la nueva Ley Orgánica agregamos la consideración de que el citado ordenamiento trata de "optimizar el manejo de los recursos administrativos compatibilizando criterios de eficiencia técnica con los derechos laborales de los servidores públicos, tendremos una visión global muy certera de lo que es el precepto toral que regula a la Administración Pública y coadyuva en la formación de la conciencia de los servidores.

- 2.- Con la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados. - Con la revisión practicada a este -

(23) Carrillo Castro, Alejandro, La Reforma Administrativa Mexicana, en Revista de la Administración Pública... Op.cit. Pág. 16.

ordenamiento, emprendida a fines del 77, se persigue incrementar la capacidad fiscalizadora del Estado para el manejo adecuado de la Cuenta Pública. Con la teórica mejoría de su capacidad fiscalizadora, el Estado no sólo fomenta la responsabilidad de los servidores en el manejo de los gastos públicos, sino también mantiene viva la justificación del incremento constante de su actividad.

3. - Con la adición hecha al artículo 93 Constitucional en enero de 1974. - Mediante esta edición se implementó la facultad -- del Congreso que podemos llamar a Secretarías de Estado Jefes de Departamento, Directores de Paraestatales, etc.. para que rindan informes de las ramas que atienden cuando se discuta algún asunto que les concierna.

Con esta facultad, en teoría, se introduce un matiz -- parlamentario en nuestro sistema y, por ende, un estímulo -- para el fomento de la democracia y para equilibrar el enorme poder del Ejecutivo. Desde su implementación, la facultad referida ha tenido proyección positiva, como se puede -- constatar a continuación:

"El original artículo 93°. (de la Carta Magna), sólo -



se refería a los Secretarios de Estado como los funcionarios que podían ser citados para el Congreso. Sin embargo, la - costumbre constitucional era que no fueran citados. En los últimos años ha sido normal ver a los Secretarios de Estado y a otros funcionarios importantes ser cuestionados sobre proyectos de leyes de su competencia. Como ejemplo podemos recordar al licenciado Mario Moya Palencia defendiendo la -- Ley General de Población..."(24)

4. - Con la expedición de Planes de Desarrollo. - En los dos últimos sexenios (López Portillo y de la Madrid) ha sido costumbre que se expidan Planes de Desarrollo que priorizan una - concepción global de lo que es el desarrollo integral del país, como lo siguiente:

"El Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982 es el instru-  
mento primordial de la reforma económica, social y política,  
emprendido por el Estado para la planeación del desarrollo.  
Constituye el enfoque catalizador de las acciones de planea--  
ción de los diversos sectores, dotándolos de congruencia y -  
enmarcándolos en los objetivos de mediano y largo plazo del  
proyecto nacional." (25)

- (24) Carpizo, Jorge, Estudios Constitucionales, México, Editorial La Gran Enciclopedia Mexicana, 1983, Pág. 324.  
(25) Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1982, en Legislación y Documentos Básicos, Tomo IV, 1982, México, 1982, S. P. P. Pág. 8.

Estas son las piedras angulares que conforman la reglamentación básica de la Responsabilidad de los Servidores Públicos, que se ven completados por otras disposiciones básicas, como el Código Penal y la Ley de Responsabilidades que ya comentamos, y por acuerdos administrativos, que determinan sobre todo la situación patrimonial de los servidores. Este cuadro "reglamentario" tiene, sin duda, una proyección plausible. Pero hay puntos flácidos en él, como -- estos:

A) Una clara irregularidad en la Ley Orgánica de la Administración. - Supuestamente, la Ley Orgánica de la Administración hubo erradicado la perniciosa costumbre de que -- los organismos paraestatales fueron creados hasta por Secretarios de Despacho. Sin embargo, persiste la notable irregularidad de que el Ejecutivo sea el que crea principalmente las entidades del sector paraestatal. La irregularidad de la creación y funcionamiento de las paraestatales es puesto de manifiesto por la doctrina de estos términos:

"...puede afirmarse que la existencia de tales organismos... ha sido reconocida constitucionalmente por las disposiciones de los artículos 123 fracción XXX F y 93... del Código Político... sin embargo, tales preceptos no son

más que de reconocimiento de la existencia de ellas pero no significa que autoricen su creación y conservación si violan otros preceptos Constitucionales... "(26).

- B) El falso matiz parlamentario que significan las comparecencias entrañan un significativo avance de "democratización parlamentaria".

No obstante, dichas comparecencias no son ningún matiz parlamentario, porque los llamado a comparecer no son responsables ante el Congreso y de las comparecencias lo único que resalta es un "Incumplimiento Político" del servidor interpelado, más no una afirmación de la facultad del Congreso para controlar el buen funcionamiento de la Administración Pública.

- C) La inutilidad de la fiscalización legislativa. - La Cámara de Diputados ha instituido un organismo especial para la fiscalización de la cuenta pública. Sin embargo, la fiscalización no prospera y año tras año existe la aprobación de manejos financieros que a pesar de las irregularidades que arrastran, son consideradas como "positivas" y "acordes con lo presupuestado". Dada la poca eficacia de la

(26) Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, 1985, pág. 208.

acción fiscalizadora del Legislativo poco puede afirmarse la responsabilidad de los servidores.

Estas fallas torales de la reglamentación de los servidores, aunadas a las fallas que detectamos en el Código Penal y la Ley de Responsabilidades de los Servidores. Por un lado, teóricamente se están afirmando los valores de conciencia, lealtad, honradez, etc., que deben caracterizar a la acción del servidor. Por otro lado, se manifiestan graves desviaciones de la conciencia de los servidores y en la ortodoxia jurídica para fomentar responsabilidad en la Administración Pública. Este cuadro híbrido de la reglamentación de la responsabilidad de los servidores hizo crisis cuando se requirió de una acción eficaz de la Administración Pública para enfrentar el problema de los sismos del 85.

Analizaremos esta crisis, primeramente en su aspecto legal para luego enfocarla al marco sociológico.

## C A P I T U L O   I I I

### ORDENAMIENTOS EN MATERIA DE ASENTA- MIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS.

3.1. CONSTITUCION.

3.2. LEY DE OBRAS PUBLICAS.

3.3. LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS  
HUMANOS.

3.4. LEY FEDERAL DE VIVIENDA

3.5. LEY DE DESARROLLO URBANO DEL  
DISTRITO FEDERAL.

### CAPITULO III. ORDENAMIENTOS EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS.

#### 3.1.CONSTITUCION.

Después de revisar el marco general de la responsabilidad de los servidores públicos en nuestra legislación, es conveniente examinar el conjunto de ordenamientos que rigen la materia específica de nuestro interés, como es la de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Empecemos por la Constitución. La Carta Magna establece en su artículo 134 las bases elementales que deben observarse en las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones del Gobierno. Esas bases son:

- A) El manejo con eficacia, honradez y eficiencia de los recursos destinados a esas adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones.
- B) El planteamiento de la licitación u oferta pública cuando el Estado realice cierta obra, con el objetivo de asegurar las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad.
- C) La acreditación de obras fuera de licitación u oferta pública en

condiciones que garanticen la eficacia, eficiencia y honradez -- en el manejo de recursos.

Con estas bases, parece que la materia de Obras Públicas y de Asentamientos Humanos queda bien contemplada en el marco constitucional. Sin embargo, esto no es así. El artículo 134 de la Carta Magna fué incluido forzosamente en el contexto de este Código Político, en la inteligencia de evitar los abusos y favoritismos que caracterizaron al régimen porfirista. (27).

Esta inclusión forzada demuestra que la materia de Obras Públicas y Asentamientos Humanos no formaba parte del ideario del Constituyente del 17, ya que para éste los problemas principales se centraban en el fortalecimiento de los derechos obreros y en asegurar al campesino el uso y disfrute de la tierra (28). Con el escaso desarrollo urbano de algunas -- ciudades principales, era muy difícil que el Constituyente previera todos los problemas acuciantes que aquejan hoy a las --

(27) Andrade Sánchez, Eduardo. La Constitución Política Comentada. Pág. 334.

(28) Parcero López, José. Tenencia de la Tierra, Asentamientos Humanos y Obras Públicas. México. Revista Vivienda. Volúmen 5, número 1. Enero - Febrero 1980. Págs. 4 - 7.

grandes urbes. Por ello, en materia de Obras y Asentamientos el Código Político sólo alcanzó a definir las bases sustanciales de la ejecución de las Obras Públicas, más no el complejo conjunto de aspectos que conforman la materia de Asentamientos Humanos.

Puede decirse que la Constitución, en el artículo 27, fracción XVII, manifiesta una importante conciencia de la materia de asentamientos al puntualizar que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas estatales deben expedir leyes que fijen la extensión máxima de la propiedad rural y la forma de fraccionar excedente. Sin embargo, esta virtual conciencia tiene una marcada inclinación a proteger a la propiedad rural más que la urbana, por lo que, en base a la facultad genérica que el mismo artículo 27 concede al Estado para imponer modalidades a la propiedad privada, en función de regular los Asentamientos Humanos, queda prácticamente en manos del legislador ordinario toda la responsabilidad en esta legislación.



### 3.2. LEY DE OBRAS PUBLICAS.

De los ordenamientos principales que rigen a las Obras Públicas y los Asentamientos Humanos, la Ley de Obras Públicas es la que recoge las bases fundamentales del artículo 134.

A primera vista, esta Ley reproduce esencialmente estas bases. Reitera que el manejo de recursos en la ejecución de las obras debe apegarse a los criterios de honradez, eficacia y eficiencia. Pero la Ley va más allá de esos criterios. En su artículo 12, el ordenamiento prescribe que la ejecución de las obras debe ceñirse a los objetivos y prioridades que marca el Plan Nacional de Desarrollo y a los lineamientos esenciales que el Presupuesto de Egresos de la Federación, del Distrito o de las Entidades, según sea el caso. Desde luego, esta ejecución debe aplicar los progresos que en técnicas y conocimientos de la construcción se tengan además de ser llevada a cabo con la coordinación de las dependencias y entidades que se requieran.

Esta orientación positiva de la Ley, como sucede con la mayoría de los ordenamientos en nuestro país, se descompone por los aspectos negativos del propio ordenamiento. En efecto, existen importantes inconvenientes en la Ley. El artículo 50 del

ordenamiento señala que los contratos de obras públicas son de interés público y que su resolución, en caso de controversia, estará a cargo de los Tribunales Federales. Hablar de Tribunales Federales significa referirse a las instancias jurisdiccionales que consigna el artículo 1º. de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, entre las que se encuentran los Colegiados de Circuito, los Unitarios, los Juzgados de Distrito, la propia Suprema Corte y los Tribunales Administrativos. De acuerdo al tenor del artículo todas esas instancias pueden conocer de los litigios por obras, lo que plantea el problema de saber si el contrato de obras es administrativo o no.

Si consideramos que la obra pública "es aquella en -- cuya creación o realización interviene directamente el Estado, -- de donde desprendemos que este no solo se encuentra interesado, sino obligado a vigilar, controlar e inspeccionar la ejecución de -- las obras públicas", (29) entonces no cabe duda que el contrato de obra pública es de naturaleza administrativa. Si es de tal índole, no existe razón lógica que justifique la competencia de tribunales que no son administrativos para el conocimiento de su re

(29) Campero Villalpando, Horacio. Las Obras Públicas en México -- desde un punto de vista jurídico. México. Revista Mexicana de Finanzas. Núm. 12 Octubre 1976 Diciembre 1977. Pág. 261.

solución.

El artículo 50 de la Ley, pues, sigue reflejando la vieja y terrible descoordinación que existe entre el control de la legalidad por parte de Tribunales Administrativos y el control de la legalidad por Tribunales Judiciales, falta de coordinación que sigue saturando de trabajo a los Tribunales Judiciales y restando de efectividad a la justicia Contenciosa-Administrativa (30).

Otro defecto de la Ley que podemos resaltar es el de la tibieza de sus sanciones. Aprovechando lo dispuesto por el artículo 6º. del Código Penal Distrital, las leyes especiales pueden sancionar aquellas conductas que en su materia constituyan abiertos delitos o francas infracciones.

Con esta permisión del Código, las leyes pueden sancionar adecuadamente esas conductas. No obstante, la Ley de Obras Públicas no establece ese tipo de sanción ejemplar. Las sanciones que contempla son la multa de diez mil veces el salario mínimo en el momento de cometerse infracción, multa que se aumenta o duplica en caso de reincidencia. La otra sanción establecida es la pérdida o suspensión del registro de contratistas.

Pero por lo que se refiere a sanciones más rígidas de tipo penal

(30) Carrillo Flores, Antonio. El Proceso Administrativo en la Constitución Mexicana en Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional. México UNAM/Investigaciones Jurídicas 1987. Págs. 179-188.

la Ley es totalmente omisa al respecto, ya que nos remite a la Ley de Responsabilidades, remisión que nos conduce a un círculo vicioso, toda vez que hemos examinado los defectos que tiene esta Ley para la exigencia de responsabilidad.

Otro defecto de la Ley es la omisión del derecho de indemnización que tiene el contratista en caso de "sujeciones imprevistas o de desvalorización de las circunstancias originales del contrato". Si bien la doctrina y la ley no reconocen que el contratista adquiera derechos reales por la ejecución de la obra pública, si reconocen que este tiene derecho a un reajuste en el precio convenido en el contrato, toda vez que la ejecución de este depende en forma sustancial de la labor del contratista. Esta labor primordial del contratista merece ser retribuida conforme al acacimientto de las sujeciones imprevistas o la desvalorización del precio pactado (31). No obstante ello, la Ley de Obras Públicas es bastante omisa en este señalamiento lo que constituye, sin duda, otro gran defecto del ordenamiento.

Las recientes reformas a la Ley de Obras Públicas, del 7 de enero de 1988, no modifican sustancialmente los resabios que hemos advertido. No solucionan el problema de la duplicidad

(31) García Ortega, Pedro. Manual de Contratos del Estado. Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. 1980 Págs. 120 - 126.

de criterio en la selección del Tribunal que ha de conocer los casos de resolución de contratos de Obras Públicas, a pesar de las claras evidencias de que el conocimiento de esa resolución debe quedar en manos de un Tribunal Administrativo. (32). Estas reformas tampoco solucionan las deficiencias de la Ley en el aspecto de las sanciones, con lo que el margen de impunidad de los contraventores del ordenamiento sigue siendo muy grande. A pesar de la experiencia amarga del terremoto y de su secuela, esta Ley no pone mucho énfasis en la necesidad de aplicar las medidas antisísmicas que sean pertinentes para la ejecución de las obras públicas. La Ley de Obras Públicas, en suma, no es un instrumento eficaz que permita al Estado aplicar una política de Obras Públicas de acuerdo a la exigencia de las circunstancias actuales (33). La Ley es un instrumento que sólo nominalmente regula la materia de obras públicas, ya que en realidad permite enriquecimiento y corrupción muy acentuados.

### 3.3. LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

La Ley de Asentamientos es otro de los grandes ordenamientos que regulan la materia de Obras Públicas y asentamientos. De acuerdo a lo que dispone el artículo 3º. de esta Ley, -

(32) Escola, Héctor Jorge. Tratado Integral de los Contratos Administrativos. Tomo II. Parte Especial. Buenos Aires. Editorial de Palma. 1979. Págs. 310 - 313.

(33) López Rosado, Diego G. Problemas Económicos de México. México. UNAM. 1979. Pág. 326.

la materia de asentamientos se orienta:

- I. Al aprovechamiento en beneficio social de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución más equitativa de la riqueza pública.
- II. Al desarrollo equilibrado del país, armonizando la interre<sup>l</sup>ación de la ciudad y el campo y distribuyendo equitativa<sup>-</sup>mente los beneficios y cargas del proceso de desarrollo urbano.
- III. La Distribución equilibrada de los centros de población en el territorio nacional, integrándolos en el marco del desa<sup>r</sup>rollo nacional.
- IV. La adecuada interrelación socioeconómico de las ciudades en el sistema nacional.
- V. La más eficiente interacción entre los sistemas de convi<sup>-</sup>encia y de servicios de cada centro de población, particu<sup>-</sup>larmente, la creación y meioramiento de condiciones favo<sup>-</sup>rables para la relación adecuada entre zonas industriales y de vivienda de trabajadores, el transporte entre ambas, y las justas posibilidades de trabajo y de descanso....

Este amplio y aparentemente positivo panorama de li<sup>-</sup>neamientos de la política de asentamientos se complementa con -

la necesaria coordinación de acciones que prescribe el artículo 8°. del mismo ordenamiento. No obstante, este ordenamiento tiene sensibles fallas que conviene destacar.

Uno de esos defectos consiste en el fomento que el ordenamiento hace del fenómeno de la conurbación. Este fenómeno se regula del artículo 18 al 27 del ordenamiento. Este artículo señala que es necesaria la declaratoria presidencial para que determinada zona se considere como conurbada.

En este artículo se señalan los límites de los municipios o zonas que han de configurar la conurbación. En la formación de las conurbaciones se integran Comisiones Técnicas que promuevan información y realicen las investigaciones pertinentes para procurar el mejoramiento de la zona. Lamentablemente, en este artículo no hay ninguna disposición que desaliente el fenómeno que parece destinado a crecer indefinidamente.

En forma terriblemente inocente, la Ley de Asentamientos Humanos prescribe la necesidad de que se expida decreto presidencial para la fundación de nuevos centros de población. Muy al margen del decreto, la irregularidad en la tenencia de la tierra es un fenómeno que se produce alarmantemente. Aprove-

chando terrenos que son sujetos de fácil apropiación, quienes invaden tierras se lanzan a dichos terrenos para ubicar su centro de población. Arriesgando condiciones de comodidad e higiene, - los pobladores de estos centros irregulares de población se establecen en ellos, desafiando a las autoridades y a quienes se ven afectados por ellos. En estos centros de población la lucha por la búsqueda de la regularización de la tenencia de la tierra es lo menos importante ante la situación crítica y crónica de desempleo de bajos ingresos y de nula efectividad de las instituciones de seguridad social. La regularización de la tenencia de la tierra en estos centros de población implica el surgimiento de liderazgos - que explotan a los pobladores de los mismos centros y la máxima expresión de las venalidades de las autoridades. Esta patética realidad de los centros de población se pasa por alto en la -- Ley General de Asentamientos Humanos (34).

Como lo advertimos en el caso de la Ley de Obras Públicas, la Ley de Asentamientos Humanos carece de sanciones que repriman severamente las posibles transgresiones a sus preceptos, carencia que sin duda resta efectividad a la aplicación de la Ley.

Un último defecto de este ordenamiento que conviene resaltar es el poco énfasis que su articulado hace de la creación

(34) Cortés Rocha, Xavier. Invasiones en suelo urbano. México. Vicenda. Volúmen 10. Número 1. Enero Junio de 1985. Págs. 30 47.



de las ciudades medias, creación que la doctrina considera como prioritaria para la descentralización de la vida nacional (35).

Después de la experiencia traumática del sismo de -- 1985, el fomento de las llamadas ciudades medias fué señalado - por la doctrina como la solución para los problemas de la centra - lización excesiva en el Distrito Federal. Como medidas de apo - yo a esa propuesta, se empezaron a conceder estímulos fiscales a las industrias que se retiraran de la zona metropolitana y se - trasladaron ciertas oficinas públicas y de paraestatales a provin - cia. Pero estas medidas fueron muy transitorias, solamente pro - vocadas por el eco de la experiencia del temblor, ya que el Go - bierno no ha seguido profundizando en ellas. Reflejo de esa - - transitoriedad es el hecho de que solamente en forma muy parca en su artículo 3, fracción VI, la Ley habla de la necesidad de - fomentar las ciudades medias sin abundar en mayor detalle en - ese fomento, como si lo hace con el fenómeno de la conurba - - ción, que lejos de ser regulado deberfa ser desalentado.

#### 3.4. LEY FEDERAL DE VIVIENDA.

Como sucede en el caso de los anteriores ordenamien - tos, en la Ley Federal de Vivienda encontramos grandes defectos

(35) Bataillon, Claude. La Ciudad y el Campo en el México Central. México. Editorial Siglo XXI. 1972. Pág. 307 - 310.

que impiden considerarla un eficiente agente canalizador de la política de asentamientos humanos.

Los lineamientos generales de la política de vivienda, establecidos en el artículo 2 de la Ley, deben contemplar la - - ampliación de los beneficios de la vivienda a las personas de bajos recursos, la constitución de reservas territoriales, la ampliación de la cobertura de crédito y la congruencia de las acciones de los organismos y dependencias dedicados a resolver el problema de la vivienda. Estos planteamientos positivos de la Ley se complementan con el celo que denota ésta por el cumplimiento - de las normas técnicas indispensables para la vivienda y la autoconstrucción y el establecimiento de un Sistema Nacional de la - Vivienda.

Fuera de estos planteamientos positivos, la Ley Federal de Vivienda denota muchas irregularidades, como sucede en el caso de los anteriores ordenamientos. En esta Ley vuelve a notarse la falta tremenda de sanciones adecuadas que frenan los problemas de la especulación y de encarecimiento del comercio - de materiales para la construcción. También es notorio el poco énfasis que la Ley pone para impulsar la autoconstrucción de vi-

vienda como salida al déficit de oferta de ésta. EL INDECO -- (El Instituto para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular) fue un organismo que durante sus 11 años de funcionamiento (de 1971 a 1982) impulsó programas de autoconstrucción como el denominado "Complemento de la Vivienda", programas que servían para abaratar costos de vivienda y para hacer participar activamente a la población en la construcción de sus propias viviendas. EL INDECO ofrecía a los derechohabientes créditos para la adquisición del terreno por diez años. Desafortunadamente, el INDECO fué disuelto en 1982, pese a sus excelentes resultados (36).

Acorde con este defecto la Ley establece normas poco claras en cuanto al financiamiento de la vivienda de interés social. Tibiamente el ordenamiento señala que el crédito debe concederse a personas de bajos ingresos y que sean sostén de familia, también prescribe que el uso de los créditos no debe distorsionarse del fin para el que fueron concedidos.

Sin embargo, no establece ningún tipo de responsabilidad para el caso de morosidad o falta de diligencia de las autoridades que conceden los créditos, conductas que habitualmente sue

(36) Ziccardi Contigiani, Alicia E. Autoconstrucción y Acción Pública. México, Vivienda. Volúmen 10 Número 2 Enero - Junio 1985, Págs. 56 - 57.

len entorpecer la habilitación del crédito.

Poco sistemática es la Ley para establecer una política clara que facilite la adquisición de vivienda oportuna y barata. La doctrina sobre urbanismo nos señala los siguientes pasos - - que permiten delinear una política de fácil adquisición de vivienda.

- A) "Aumentar la oferta de terrenos.
- B) Otorgar facilidades fiscales a los propietarios de predios localizados dentro de la zona próxima a la ciudad.
- C) Crear un mercado de libre competencia de predios urbanos en los nuevos fraccionamientos sin restricciones..
- D) Disminuir el costo unitario por M2 de los predios fraccionados" (37).

En resumen no encontramos en la Ley Federal de Vivienda una política coordinada de vivienda que asegure una adecuada o parte de esta.

### 3.5. LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL.

Como sucede con los anteriores ordenamientos, la Ley de Desarrollo tiene una plausible plataforma de principios. Así -

(37) Ramos Girault Mario, Desarrollo Urbano Moderno. México. Edición del Autor. 1976. Págs. 60 - 61.

el artículo 3 de la Ley dispone que:

"La ordenación y regulación del desarrollo urbano en el Distrito Federal, tenderá a:

- I. - Preservar y utilizar adecuadamente el medio ambiente.
- II. - Lograr la Distribución equilibrada de la población en el territorio.
- IV. - Incrementar la función social de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza:..."

Al tiempo que esta Ley postula los principios citados, también prescribe la acción coordinada entre el Departamento y las entidades federativas para regular acciones de las zonas conurbadas. La Ley según el espíritu con que ha sido concebida, denota un sentido social, tal como lo pregonan las autoridades capitalinas en estos términos:

"... el orden social justo lo está dando la Ley, que por temperamento, por letra, por vocación y convicción, es una Ley de eminente justicia social, es una Ley que, por lo tanto va dirigida, en sus alcances más importantes, a las clases populares, a las que usted se refiere". (38).

(38) Sentfies Gómez, Octavio. Frente al Organismo Urbano. México. Impreso en Victoria Litográfica. 1975. Pág. 12.

No obstante este presunto sentido social, esta Ley de Desarrollo Urbano también adolece de defectos muy serios. No cuenta con un catálogo adecuado de sanciones, ya que la sanción más fuerte que llega a tener es la multa de 1000 a 1000000 de pesos o el 10% del valor autorizado de los inmuebles. En el catálogo de sanciones también encontramos establecida la demolición de construcciones hechas en contravención con lo dispuesto por la Ley y la intervención administrativa de la empresa, pero no encontramos como sanción la prisión, sanción que indudablemente deberá estar el catálogo contemplado por la Ley, lo que redundará en una falta de vigor de esta.

Esta falta de vigor exacerba el grave problema de la lotificación de indiscriminada de terrenos de terrenos que se da en el Distrito Federal, ya que en su artículo 71 débilmente, la Ley dispone que se consideran ilegales las fusiones, subdivisiones, relotificaciones y fraccionamientos que no estén autorizados por el Departamento del Distrito. También conceptúa como ilegales aquellos fraccionamientos que no se realicen conforme a la autorización respectiva. La ausencia de la pena de prisión fomenta la especulación el excesivo deseo de acaparamiento, terrenos que carecen de las mínimas condiciones de seguridad e higie

ne, eidos paupérrimos y un panorama de las afueras de la ciudad que a continuación se ilustra:

"La periferia del Norte y del Este de la capital ha crecido enormemente en los últimos años, y ese crecimiento ha sido acompañado de precios comerciales del suelo relativamente bajos al alcance de sectores populares de la capital y de la provincia, incluidos no pocos campesinos que prefirieron vender -- sus tierras para residir en la capital. El acceso a la propiedad de un pedazo de suelo capitalino ha tenido en estas condiciones -- un costo social enorme, pues sus moradores han soportado el -- abandono de las autoridades ciudadanas correspondientes, careciendo de los servicios urbanos más elementales, sufriendo inundaciones en épocas de lluvias, y soportando agotadores y largos viajes de autobus hasta sus centros de trabajo." (39).

Desde luego, este problema de la lotificación desquiere todo plan director para el desarrollo urbano del Distrito, todo requerimiento técnico para distribuir el suministro de servicios públicos. Los problemas de la tenencia de la tierra se agudizan. En suma podemos decir que la Ley de Desarrollo Urbano se viene a sumar a la ineficacia de la Ley de la Reforma Agraria en

(39) Contreras Suárez, Enrique. Estratificación y Movilidad Social - en Ciudad de México. México. UNAM - 1978 Págs. 170 - 171.

el combate contra la especulación de la tenencia de la tierra y - en la lucha por el respeto de la propiedad de los campesinos y - por el respeto al desarrollo equilibrado del campo y la ciudad.

Para frenar en teoría el problema de la lotificación -- desmedida, el espíritu con el que fué concebida la Ley de Desarrollo Urbano estableció la figura de la reserva territorial. De acuerdo con su artículo 47, se declaran zonas de reserva -- aquellas reservadas para el futuro crecimiento de la ciudad. De acuerdo a lo que dispone la misma Ley, las declaratorias de reservas territoriales tendrán una demarcación precisa, el señalamiento de las características y condiciones del área y las limitaciones de uso a que se le destinen. Estas declaratorias se inscriben en el Registro Público de la Propiedad y con ellas se ha pretendido resolver el problema de la irregularidad del desarrollo urbano y de la tenencia de la tierra.

Los resultados de esta figura de reserva no han disipado el panorama en la irregularidad de la tenencia de la tierra, panorama que presenta las siguientes líneas esenciales:

"Se afirma que el territorio del Distrito Federal, aproximadamente el 60% de los predios correspondientes a los par



ticulares y son menos posesiones, que carecen del título o bien son simples contratos privados, no inscritos en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio". (40).

Como se puede apreciar la Ley de Desarrollo Urbano - se integra al conjunto de leyes que hemos analizado para conformar la respuesta gubernamental ante la crisis del temblor de - - 1985, una respuesta lenta y anquilosada que se resume esencialmente en estas líneas:

"Los diversos intentos de planeación en la Ciudad de - México no han influido en la organización de la ciudad, Así, los problemas comunes que caracterizan al proceso de urbanización de amplias zonas Metropolitanas se han convertido en grandes obstáculos del desarrollo económico y social, tanto de la urbe como -- del país.." (41)

(40) Sentiés, Octavio. Frente al Gigantismo... Op. Cit. Pág. 61.

(41) Méndez, Rodríguez, Alejandro. La política Urbana en la Ciudad de México. México. Problemas del Desarrollo. Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM. 1985, Pág. 111.

## C A P I T U L O I V

### LOS SISMOS, LA MOVILIZACION CIUDADANA Y LA RESPUESTA OFICIAL.

- 4.1. RESPUESTA CIUDADANA A LOS ACON-  
TECIMIENTOS DEL 19 DE SEPTIEMBRE.
- 4.2. RESPUESTA GUBERNAMENTAL A LOS -  
EVENTOS DEL 19 DE SEPTIEMBRE.
- 4.3. LA NECESIDAD DE UNA EFECTIVA RES-  
PUESTA GUBERNAMENTAL.

#### CAPITULO IV. LOS SISMOS, LA MOVILIZACION CIUDADANA Y LA RESPUESTA OFICIAL.

##### 4.1. RESPUESTA CIUDADANA A LOS ACONTECIMIENTOS DEL - 19 DE SEPTIEMBRE.

En la mañana del jueves 19 de septiembre de 1985 se produjo un gran temblor de magnitud 7.5 grados Richter en la Capital Mexicana. En un principio, la proporción del desastre natural no era conocida por el grueso de la población, sin embargo, a medida de que fué conocida la dimensión de la tragedia, los habitantes del Distrito Federal salieron a las calles a auxiliar a las víctimas en desgracia. Los reportes se fueron produciendo y la proporción de la catástrofe se aclaró.

A las calles se lanzaron por igual hombres, mujeres y niños para tratar de auxiliar a los hermanos en desgracia, formándose improvisadas filas de zapadores, de mineros, de rescatistas, etc. Generosamente, muchos ciudadanos donaron la vituella y el vestido que les sobraba para atender a los infortunados por el sismo. El cuadro de aquel día, pues, sorprendía ante la capacidad de organización espontánea que exhibía el grueso de los ciudadanos.

Pero el extraordinario poder de organización espontánea no quedaba allí. Problemas añejos y aparentemente irreversibles, como el de las trabajadoras de la industria textil, quedaron en evidencia. Miles de mujeres eran y hasta la fecha lo siguen siendo inicualemente explotadas por patronos quienes no les pagan vacaciones, salario justo, les endilgan jornadas de trabajo excesivas, etc. Incluso, compelen a las trabajadoras a que sufragan gastos de instalación de material, de suministro eléctrico...

Desde luego, las ganancias para los patronos de la industria textil son pingües y la complacencia de los inspectores de trabajo es mayúscula.

Esta situación nada prospera para las llamadas "costureras", casi idéntico a la vivida en el Porfiriato, pudo pasar plenamente inadvertida si no se registraba el temblor. Pero como el sismo ocurrió, la avaricia de los industriales textiles afloró plenamente. Interesados más en la preservación de sus instalaciones que en la seguridad física de sus trabajadores, a urdadillas y con el odioso contubernio de las autoridades, los patronos rescataban sus propiedades de entre los escombros, importando poco si las vidas de las costureras se afectaban o no. Desde luego, -

esto indignó a la opinión pública y a las propias costureras, como se refleja en esta declaración:

"Yo era cumplida, llegaba a tiempo, el patrón no tenía queja de mi trabajo. Yo hacía suficiente producción, -- tampoco había queja en el mes que tenía trabajando aquí. El 19 de septiembre firmaría otro contrato por 28 días, pero yo tengo muchos años trabajando en la costura y el patrón no -- nos respondió. Yo tenía fe en él pero nos defraudó.." (42).

Esta indignación motivó a las costureras para organizarse en un sindicato que tentativamente defendiera sus intereses. Así las costureras empezaron a reunirse en San Antonio Abad y Chabacano para discutir la idea del sindicato. Con el temor reverencial al patrón perdido, no fué difícil que las costureras se interesaran por la idea de la sindicación. En esta perspectiva el 18 de Octubre de 1985 la Organización de Costureras del Centro da a conocer sus demandas principales que, esencialmente eran:

- 1.- Indemnización a familiares de las trabajadoras fallecidas.
- 2.- Reinstalación de las costureras que perdieron su fuente de

(42) González Arevalo, Ana Luisa y Otros. De entre la Destrucción emerge la Reconstrucción de las Conciencias. México. Revista Problemas de Desarrollo, Instituto de Investigaciones Económicas UNAM. Número, 62-63 Mayo - Octubre 1985 Pág. 215.

trabajo.

- 3.- Establecimiento de un Contrato Ley para todas las trabajadoras de la Confección.
- 4.- Garantías para crear un Sindicato de Industria. (43)

Para apoyar sus demandas, las costureras organizaron una multitudinaria marcha hacia los Pinos para presionar al Presidente y conseguir un reconocimiento expedito de su Sindicato en ciernes. El reconocimiento no se hizo esperar, dada la presión de la opinión pública, y así, el Sindicato 19 de Septiembre de las Costureras surgió a la vida.

Con su sindicato formado, las costureras pudieron defenderse adecuadamente de las sucias estratagemas patronales. A través del sindicato, todas las denuncias contra los empleadores de la industria de la confección se canalizaban, haciendo notar a la opinión pública que los patrones eran capaces de hasta declararse en quiebra con tal de no cumplir oportunamente con sus obligaciones hacia las trabajadoras. Pese a las dificultades puestas por los patrones, líderes sindicales venales, autoridades y opinión pública conservadora, la lu

cha del sindicato de costureras se puso en marcha y, con esa -  
marcha, el análisis de los Sociólogos y de otros expertos intere  
sados en la vida social tiene ante sí un extraordinario ejemplo -  
de organización social espontánea.

Pero el ejemplo de organización social espontánea no -  
se detiene ahí. - Algunos ciudadanos, inquietos en cuestiones de  
movilización social se organizaron en grupos importantes para -  
atacar el problema del déficit de vivienda producido por los sis-  
mos, grupos tales como la Coordinadora Unica de Residentes de  
Tlatelolco, La Unión Inquilinaria y de Damnificados del Centro,  
La Unión Inquilinaria y de Damnificados de Tepito, la Unión de  
Vecinos y Damnificados 19 de Septiembre, etc... Estas organi-  
zaciones, concientes de la clásica ineficacia de las autoridades pa-  
ra resolver los problemas urbanos y su propensión a canalizar "es  
tudios" que nunca tienen aplicación concreta, visualizaron la ne-  
cesidad de expropiar aquellos terrenos que pudieran ayudar a so  
lucionar la escasez de vivienda para los damnificados. Con -  
movilizaciones y presiones públicas, las uniones de damnificados  
logran forzar a las autoridades para que emitieran un decreto ex-

propiatorio que traducido en cifras arroja los siguientes números:

"... el total de inmuebles expropiados alcanzó la cifra de 4 mil 323, de los cuáles el 60% se ubica en la Delegación -- Cuauhtémoc, el 34.1% en la Delegación Venustiano Carranza y el 51.1% en la Delegación Gustavo A. Madero, en términos de superficie, se expropiaron 212.3 hectáreas distribuidas en tres Delegaciones: 67.3% en Cuauhtémoc 30% en la Venustiano Carranza y el 2.7% en la Delegación Gustavo A. Madero..." (44)

Independientemente de fallas que pueden detectarse en el decreto, el decreto expropiatorio queda como muestra de un excelente resultado producido por la movilización espontánea de estas organizaciones políticas y de damnificados.

A la par de estos brotes de "conciencia espontánea", también surgieron otras expresiones de conciencia encaminadas a alertar a la ciudadanía contra los peligros inherentes a los desastres naturales. Así, la necesidad de preparar a la población ci-

(44) Méndez Rodríguez, Alejandro. La Política Urbana en la Ciudad de México. México, Revista Problemas del Desarrollo, Instituto de Investigaciones Económicas UNAM. Número 62 - 63 Mayo - Octubre 1985 Páginas 108 - 109.



vil contra las contingencias sísmicas fué puesta de relieve por -  
comentarios como el siguiente:

"Ya en Japón, Unión Soviética, Estados Unidos, Italia y otras naciones avanzadas, se llevan a cabo intensas acciones de preparación práctica y psicológica para casos de desastre. Es necesario desde ahora implantar un sistema de acciones que utilizando educación científica, el adiestramiento permanente y la formación de cuadros ciudadanos, puede crear en todas las zonas habitadas de las regiones de alta sismicidad un "verdadero ejército" de hombres decididos a minimizar la pérdida de propiedades y de vidas humanas. Esto incluye la adopción de urgentes medidas de control de construcciones, evitando de cuerpo la corrupción, que a la postre se traduce en muerte" (45).

La influencia de estos comentarios críticos no se ha visto cristalizada en la creación de un verdadero "ejército" contra las contingencias y con la concientización de la población civil, aunque dichos comentarios si han influido en los intentos de "mejorar" la reglamentación de construcciones y de "acabar" con la corrup-

(45) Bassols Batalla, Angel. Los Sismos ¿Clave para el Futuro? México. Revista Problemas de Desarrollo. Op. Cit. Número 62 -- 63, Pág. 61.

ción en el sector de obras públicas. Fuera del resultado positivo o negativo de estos comentarios, es de destacarse como la respuesta ciudadana se perfila en términos llanos, muy diferentes a las antigüedades y corruptelas de la respuesta oficial.

Aparte de estas manifestaciones de conciencia "popular" también cabe resaltar la presión constante que ejercieron los sectores críticos de la sociedad sobre las desviaciones en los recursos provenientes del extranjero para ayudar a aliviar la situación crítica de la población, recursos que frecuentemente se desviaban a otros usos muy distintos de la ayuda a la población damnificada. Para hacer frente a estas irregularidades en la canalización de ayuda, se formó el Comité Popular de Solidaridad y Reconstrucción, Comité que, aparte de canalizar denuncias contra irregularidades en la ayuda, articuló planteamientos lúcidos y concretos para defender el derecho de vivienda de los damnificados que se reubicaban, para impedir un traslado injustificado de los damnificados, para canalizar prontamente la ayuda, etc.

Pero quizá la respuesta popular más importante a las

anomalías en el suministro de ayuda fué el rechazo de mucha gente a la integración en los albergues constituidos por las autoridades, rechazo justificado por:

"... la defensa al derecho de la vivienda, la defensa al arraigo territorial (y cultural) en los barrios y colonias, así como la vigilancia de las pertinencias y evitar la demolición de las viviendas (que aún estando deterioradas, son la garantía para luchar en la demanda de restitución), pues se tenía conocimiento de la rapiña oficial y el autoritarismo con que se trató a los damnificados en el principio, por otra parte, estar en un albergue implicaba permanecer en un lugar extraño, lejos de los vecinos, careciendo además de identidad alguna con el resto de los albergados, pues la composición de estos recintos es heterogénea además, la política gubernamental en estas consistía en mantener a la gente en un régimen de control lo que daba lugar a que la demanda de vivienda fuese relegada a segundo plano y vista desde una perspectiva clientista por las autoridades del Departamento del Distrito Federal" (46).

(46) Rodríguez Velázquez, Daniel. La Organización Popular ante el reto de la Construcción. México. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Número 123. Pág. 73 Enero - Marzo 1986.

Los ejemplos de respuesta popular pueden seguir enunciándose, como el de los mineros que vinieron desde el Estado de Hidalgo para ayudar en las labores de rescate, el de las donaciones de gente activista que lenificaron la dura situación de los damnificados, etc.. No obstante, consideramos que los ejemplos apuntados son muestra suficiente de la extraordinaria respuesta de la población de los trágicos acontecimientos registrados en septiembre de 1985, respuesta que contrasta mucho con la pobre actuación gubernamental, como veremos a continuación.

#### 4.2. RESPUESTA GUBERNAMENTAL A LOS EVENTOS DEL 19 DE SEPTIEMBRE.

Ante la magnitud del desastre ocurrido, era de esperarse que el Estado coordinara eficazmente las acciones de rescate y reconstrucción, dado que la población civil en nuestro país no está capacitada para hacer frente a eventualidades catastróficas, pese a que el territorio central de México es de alta sismicidad, y que los gastos de reconstrucción se perfilaban como sumamente cuantiosos.

También se esperaba una eficaz acción del Estado para exigir responsabilidad a quienes provocaron la desgracia de miles de familias con su participación, o colaboración, en la corrupción de las obras públicas. Estas expectativas de acción estatal se fueron esfumando ante la evidencia rotunda de estas circunstancias:

A) La incapacidad financiera del Estado. Antes de los sismos, la situación financiera del Estado era francamente mala. El colapso, el borde de la moratoria en la deuda externa, se percibía muy cercano. Las posibilidades de afrontar con éxito las exigencias del desarrollo económico, como la demanda de educación, de creación de empleos, etc., se veían muy reducidas. Acabado el sismo, a las cargas ya de por sí agobiantes de la deuda y del desarrollo, se sumaron los siguientes gastos:

"... vivienda, 325 Mil Millones de Pesos, Infraestructura 150 Mil Millones, Edificios Públicos, 105 Mil Millones, Hospitales 100 Mil Millones, Telecomunicaciones 100 Mil Millones, Industria 40 Mil Millones, Escuelas 30 Mil Millones".(47)

(47) Galindo Magdalena. Los Sismos y el Fracaso de la Política Económica. México. Problemas de Desarrollo. Op. cit. núm. 62 - 63, Pág. 52.

Desde luego, si el Estado no estaba capacitado para - asumir sus compromisos ordinarios, como el gasto de la deu da y el desarrollo económico, menos estaba capacitado para - encarar estas erogaciones extraordinarias del sismo, erogaciones que desde luego justificaron la petición de más créditos a los bancos comerciales extranjeros y buena parte de la ineficacia que el Estado desplegó, y aún despliega hasta la fecha, para atender las demandas de los damnificados.

- B) La dilapidación de la ayuda Internacional y Nacional por parte de las autoridades capitalinas - Junto con el Suministro de Cré dito Externo, la situación de emergencia justificó el envío de - ayuda del exterior hacia México. Naturalmente, el Gobierno era el intermediario obligado que canalizaría el socorro a quien más lo necesitara.

Sin embargo, la canalización no se verificaba así. Muchos artículos donados, entre ellos leche, ropa y artículos - - eléctricos, etc., fueron a parar a manos de "terceras personas" que para nada requerían de la ayuda emergente, personas que mediaron impunemente con la crítica situación a pesar

del clamor popular, como se evidencia en este testimonio:

"... Tengo dos hijas chicas, las tres estarán aquí en un albergue desde el 19 de septiembre. Cuando llegamos -- aquí estaba bien, nos daban de comer y recibíamos atención - de otro tipo. Pero poco a poco la cosa fué de mal en peor.

Por ejemplo, corrieron a unos voluntarios que cuidaban el orden en la noche, distribuían el alimento, atendían a los - bebés y otras cosas. Los corrieron porque sabían como estaban las movidas de las autoridades del albergue, o sea que se han llevado cosas que nos han dado a los albergados se las han llevado a sus casas. Nosotros en el albergue no tenemos participación en lo que se decide, por ejemplo, en la comida y en los horarios de entrada y salida..." (48).

Más patética denuncia de las irregularidades en el manejo de recursos no podría darse. Tal denuncia resaltaba la tremenda incapacidad del Estado para afrontar la emergencia - presentada.

(48) Guillen, Laura y García Robles, Jorge. La Ciudad se Organiza. - México, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Enero - Marzo 1989. Número 123. Página 121.

C) El contubernio de las autoridades con los patrones de la industria textil - Como ya lo hemos resaltado, los patrones de la Industria textil actuaron de la manera más inhumana y arbitraria que un patrón pueda tratar a sus trabajadores. Lejos de sancionar severamente esta demostrable conducta, las autoridades la respaldaron con el apoyo que prestaban a los empleadores textiles y del vestido, apoyo infame que fué denunciado también por el clamor popular:

"Las trabajadoras declaraban como se introducían los empresarios tanto en el día como arperados por la oscuridad de la noche y siempre bajo la protección del ejército o de la policía..."(49).

En lugar de secundar las demandas de indemnización y de rescate de víctimas, las autoridades estaban soliviantando la explotación fúnicua e inhumana de las costureras a la manera porfirista. Tuvo que intervenir la presión de la opinión pública, y la propia movilización de las costureras, para que la autoridad asumiera su responsabilidad y "defendiera" en algo a -

(49) González Arévalo, Ana Luisa. De entre la Reconstrucción... Pág. 212.



las costureras.

D) La política fiscal de la reconstrucción - los economistas han demostrado hasta la saciedad que la injusticia en la distribución del ingreso es mayor en los países subdesarrollados que en los desarrollados. Solamente situaciones excepcionales, - como una revolución, o una catástrofe pueden originar que -- esa injusticia en la distribución del ingreso se atenúe. El - mismo proyectó una excelente coyuntura para la tan anhelada - justicia en materia tributaria. No obstante lo propicio de la coyuntura, la política de ingresos del Estado Mexicano no varió, como se demuestra en estas apreciaciones:

a)"Los ingresos debidos a la reconstrucción se basan en impuestos indirectos. Esto es así si se toma en cuenta que los impuestos especiales sobre producción y servicios alcanzan un 2.7% dentro de un total de 3%.

De esta manera, los impuestos directos (el de la renta y el de automóviles nuevos) se ven restringidos a un 0.3%.

b) Conforme a lo anterior se proyectan en los ingresos de la -

reconstrucción las deficiencias de la estructura tributaria - de nuestro país, pues, por un lado el peso de los impuestos indirectos está en capacidad de mostrar las diferencias de los mismos, es decir, puede ser trasladado o evadido, con lo cual es sobre el consumidor que recae este tipo de impuestos, ello sin tomar en cuenta sus posibles efectos - inflacionarios".(50).

Como puede comprobarse, en esta oportunidad está muy lejos de alcanzar la justicia la política tributaria, porque - lejos de gravar a quienes tienen más recursos, la política tributaria está lastrando al grueso de la población, grueso que aparte de soportar los estragos del temblor, tuvo que - encarar los gastos de reconstrucción. Y junto con este -- desastroso comportamiento fiscal, el Estado siguió endeudándose en forma desmedida, medida que se complementó - con el recorte del gasto público y con la disminución de -- personal de las entidades paraestatales, medidas que están muy lejos de representar justicia social en las tareas de -

(50) Pérez Morales, Constantino. Reconstrucción y Política Fiscal. - México. Revista Problemas del Desarrollo... Pág. 135.

reconstrucción.

- E) La política de vivienda en Nonoalco - Tlatelolco con el sismo de 1985; la equivocada política de gobierno en la vivienda de Tlatelolco hizo crisis. Esa aberrada política comenzó con una desastrosa administración del I.S.S.S.T.E., de BANOBRAS y de FONAPO de los edificios constitutivos de la Delegación. Esa desastrosa administración obligo a los residentes del conjunto Tlatelolco a organizarse, organización que produjo el Consejo de Edificios de Autoadministración consejo que denunció:

"Incumplimiento de la Aseguradora Mexicana de BANOBRAS en la reparación de los daños causados por sismos (anteriores al del 85). Necesidad de incrementar los espacios recreativos; incumplimiento de AISA en la entrega de edificios regidos por la autoadministración o en proceso de asumirla". - (51).

Las demandas de los vecinos de Tlatelolco, nunca fueron satisfechas. La famosa política de austeridad provocó que

(51) Marván L, Ignacio, El movimiento de damnificados de Tlatelolco México, Revista Mexicana de Sociología. Número 4. Octubre - Diciembre 1987 Página 114.

el recorte de presupuesto nunca satisficiera las reparaciones materiales de los edificios. Naturalmente, la insuficiencia de reparación tornó muy sensible a los temblores a los edificios del conjunto Tlatelolco, lo cual se comprobó con el sismo de 1985.

Producido el siniestro, el resultado del mismo fué el siguiente:

"... dos de los tres módulos que componían el edificio Nuevo León se derrumbaron, con el trágico saldo de aproximadamente 500 muertos y numerosos heridos, 22 edificios (incluidos otros iguales al Nuevo León) fueron desalojados por la gravedad de los daños en las estructuras, y el resto de los multifamiliares (en general aquellos de menor altura) si bien tuvieron pocos daños o ninguno, vieron suspendidos los servicios básicos de gas, luz y agua. De esta forma, todos los habitantes de la zona sufrieron la incertidumbre y las incomodidades del sismo" (52).

(52) Marván L., Ignacio. El movimiento de damnificados de Tlatelolco... Pág. 116.

Si con la mala administración del conjunto habitacional estaba muy activa la conciencia de los Tlatelolcos, con el -- acontecimientos del sismo esta conciencia se incrementa. -- Unos días después del 19 de septiembre, efectiva, el dirigente del programa sólo articuló respuestas falsas a los reclamos de los Tlatelolcos. Su inoperante desempeño propició su re-- nuncia y también motivó la reticencia de los moradores de -- Tlatelolco para seguir asistiendo la política del PRI, como se destaca a continuación.

"... los damnificados de Tlatelolco fueron, al parecer de los más críticos con respecto a la posibilidad de que el -- PRI capture clientela a partir de la política de reconstrucción.

A pesar de ello, la derrota de los candidatos de la -- CRI en las elecciones realizadas en abril de 1986 para sombra de dirigentes de la ART e integración de "los comités de man-- zana" en los edificios, no significó sólo una ofensiva del parti-- do la CRT para convertirse en la interlocutora por excelencia de los intereses generales de los residentes"... (53).

(53) Marván L. Ignacio. El movimiento de damnificados de Tlatelolco. Página 136.

El acabose de los malos resultados de la política oficial en Tlatelolco se siente a casi tres años de producido el temblor, con la ineficacia de los peritajes practicados a los edificios con la nula exigencia de responsabilidad a "quienes" "presuntamente" la tienen por los destrosos causados y con la zozobra que embarga a los Tlatelolcos, que, a pesar del incontrovertible derecho que les asiste de ser resarcidos en los daños y en los servicios públicos, ven como tristemente el gobierno utiliza su situación como medio de presión para disminuir su poder de integración y lucha ciudadana.

F) El frustrado intento de establecer una política congruente de prevención de sismos. Después del acaecimiento del sismo la opinión pública, solo los habitantes de Tlatelolco dirigieron un pliego petitorio al Presidente en donde le demandan la investigación y consignación de los responsables del mal estado de los edificios del conjunto, peritajes neutrales y confiables, participación de los ciudadanos en la tarea de decisiones de reconstrucción y adecuado suministro de servicios públicos indispensables. En un

principio, la respuesta gubernamental a estas demandas fué - muy positiva. El mismo Presidente de la Madrid anunció que habría peritajes confiables en los edificios dañados. También señaló que se concederían a los afectados créditos blandos para la adquisición de vivienda, al mismo tiempo que se les pagaría inmediatamente su seguro de daños. Para canalizar estas medidas, se creó la famosa Comisión Nacional de Reconstrucción.

Si bien esta comisión empezó a funcionar en forma positiva, inmediatamente empezaron a surgir en su desempeño - brotes de burocratismo. Las representaciones típicas de los tres sectores de la sociedad, como son el Congreso del Trabajo y la Confederación Campesina, empezaron a regir el accionar de la coordinadora. Los resultados teóricamente expediles que había ofrecido el Gobierno no se produjeron. Las demandas de los colonos en Tlatelolco se han incrementado notablemente. A la mejora de los servicios públicos exigieron que se mejorará el seguro en caso de siniestro, que se atendiesen con mayor celeridad los problemas de drogadicción y pandillerismo

comunes de Tlatelolco, etc. Las respuestas traídas e ineficaces de la Comisión no se hicieron esperar. Al frente del programa de Renovación Habitación fué puesto José Parceró -- López. Más que gestión, sobre todo aquella con estudios especializados en demografía y sismicidad, remarcó la urgente necesidad de crear una política coherente de prevención de sismos y otros desastres naturales. La reiteración del grado de preparación que tienen muchos países desarrollados sorlear contingencias como E.U., Italia, Japón, etc., motivó al Gobierno a crear el famoso Comité de Prevención de Seguridad Civil, por acuerdo del 10 de octubre de 1985. Dicho acuerdo en su Cuarto Punto, definió como objetivos del Sistema Nacional de Prevención los siguientes:

1. - "Adecuarse a un marco jurídico de la protección civil, para que la normatividad precise las obligaciones y atribuciones del Sector público, social y privado y sea capaz de captar la espontánea respuesta ciudadana y que sirva de causa ordenada al esfuerzo solidario y eficiente de la población.
2. - Lograr el más alto grado de predicción y prevención de -



los desastres.

3. - Organizar el comportamiento inmediato de la población a efecto que optimice su esfuerzo solidario al encontrar canales ordenados para ello.
4. - Integrar los organismos encargados de coordinar la acción ciudadana, para que faciliten las tareas de rescate"...(54).

Aparte de estos objetivos, el acuerdo trazó otros para el famoso Sistema de Prevención. No obstante, ningún resultado concreto se ha percibido de la gestión en el sistema. No se observan progresos palpables en el aleccionamiento de la población sobre como conducirse en caso de desastre no ha producido resultados efectivos. Solo muy esporádicamente se han visto intentos o simulacros de organización ciudadana para el caso de sismos, lo que significa que el estado de impreparación que tenía la población antes del sismo permanece prácticamente igual, con lo que el riesgo de destrozos mayores no cesa y si ese es el estado de organización de la ciudadanía, - el estado de organización de las autoridades es igual de depri

(54) Acuerdo por el cual se crea la Comisión de Reconstrucción del Distrito Federal en Ley General de Asentamientos Humanos. México. Editorial Porrúa 1986. Páginas 341 - 342.

mente, viéndose muy lejana de la posibilidad de que en un -- tiempo relativamente corto nuestro país logre emular el progreso de China, por ejemplo, en la predicción y prevención de daños causados por temblores.

- G) La "escaramuza" de descentralización. A raíz del sismo, las voces que pugnan por la descentralización tuvieron cierta respuesta a sus pedimentos. Así, una propuesta concreta de la CONCANACO se articuló de la siguiente manera.

"... tras el sismo, el Gobierno Federal debería aprovechar la coyuntura para descentralizar dependencias oficiales, enviar Secretarías de Estado a entidades clave. Propone, por ejemplo, la Secretaría de Marina debería ubicarse en un puerto del Golfo del Pacífico, SECOFIN, en León o en Guadalajara, la de Trabajo en Monterrey; Agricultura y Recursos Hidráulicos en Querétaro o en San Luis Potosí, etc."... (55)

Al calor de las demandas de descentralización, el Gobierno descentralizó ciertas dependencias de Comunicaciones a

(55) Bassols Batalla, Angel. Los Sismos de Septiembre...Página 82.

Cuernavaca, algunas de Marina a Veracruz etc., pero sin llegar a fondo en estas barruntas de descentralización. El Gobierno proclamo afanosamente su deseo de "descentralización". Sin embargo, muchas dependencias oficiales siguen estando en clavadas en la Capital, a pesar de que su ubicación, a todas luces, deberfa estar en proviancia, como la Secretaria de Pesca y la de Agricultura. Manda el Gobierno Federal a ciertos burócratas a vivir en provincia, pero los manda sin prepararlos lo suficiente acerca de la calidad de vida que encontraran en otras ciudades, sobre si hay suficientes oportunidades de trabajo, sobre la condición de los medios de transporte, etc., La famosa descentralización, pues, es un intento fugas del Estado por saciar una opinión pública ávida de imprimir soluciones efectivas a los acuciantes problemas que aquejan a la Capital de la República.

#### 4.3. LA NECESIDAD DE UNA EFECTIVA RESPUESTA GUBERNAMENTAL.

Como hemos visto a lo largo del trabajo, no existe un

adecuado cuerpo legislativo que haga verdaderamente efectiva la responsabilidad del Gobierno y autoridades que lo representan ante catástrofes como la vivida en 1985. Nuestra Ley de Responsabilidades tiene graves fallas, como la de hacer prácticamente negatoria la exigencia de Responsabilidad Política y dotar a la Secretaría de la Contraloría de facultades excesivas. Nuestra Ley de Obras Públicas prevee una excepción a la regla del concurso para contratistas en caso de fuerza mayor, como el sismo, pero no prevé una sanción adecuada para quienes contribuyen con su negligencia a magnificar los destrozos por causas de fuerza mayor.

Lo mismo sucede con nuestra Ley de Asentamientos Humanos, con la de Desarrollo Urbano del Distrito y en general con todos nuestros ordenamientos en materia de Asentamientos Humanos y Obras, ordenamientos que olvidan el interés social -- que debe privar a esta materia, intereses que resulta relegado -- por el estímulo de la inversión privada en Obras Públicas, estímulo que tiene en cuenta:

"La ganancia que se considen lícita y sobre todo un clima de confianza, seguridad y optimismo para los inversionistas - grandes, pequeños y medianos". (56)

Por muy importante que sea este estímulo, el mismo - no justifica que la Ley puede ser quebrantada impunemente, como la quebrantan muchos contratistas que, en contubernio con las autoridades, obtienen la concesión de obras sin reunir los requisitos técnicos y de capital que una materia de grandísima responsabilidad, como la construcción de una obra, siempre exige. Y -- así como nuestras leyes no tienen el suficiente rigor para castigar conductas ilícitas en materia de planeación urbana y construcción, tampoco lo tienen para castigar la conducta de aquellos que especulan terriblemente con los terrenos ejidales y de las comunidades indígenas que, desconocedores de los derechos fundamentales que les asisten son presa fácil de los especuladores en la tenencia de la tierra. Esta especulación crea pobreza, marginación y la nada grata impresión de una profunda incapacidad de nuestro sistema para exigir responsabilidad a quienes comercian de esta --

(56) Rangel Couto, Hugo Socioplaneación de México. México. Instituto Mexicano de Planeación Social A.C. 1958. Página 32.

manera abominable. Es, pues, necesario que las leyes especializadas en materia de Obras Públicas y Asentamientos se atrevan a establecer tipos especiales de delitos que sancionen severamente las conductas que hemos venido analizando de parte de las autoridades en el caso del sismo, no dejando la exigencia de responsabilidad en manos de una posiblemente forzada interpretación del Código Penal por parte de aquellas conciencias que se preocupen por fincar, de alguna forma, responsabilidad a quienes actúen inicuamente ante circunstancias especiales como las vividas con los sismos de 1985. Dificilmente, podemos esperar que en nuestra sociedad se llegue a fomentar una conciencia tan especial como la que en algunos países se llega a tener para prevenir desastres sísmicos, pero, con un poco de buena voluntad legislativa y política, si podemos esperar una mejora de nuestra legislación para exigir responsabilidad a las autoridades en caso de un nuevo desastre.

Acompañando a esta "buena voluntad", también debe -- existir empeño de nuestra legislación para ser efectivos postula-

dos como este:

"La reforma hacendaria, que ha permitido, por una parte un adecuado pago de los derechos de agua, principalmente por quienes más la consumen o más la desperdician. y, por otro lado, la creación de un impuesto predial progresivo, por virtud del cual se ajuste la cuota impositiva con el valor de la tierra... descansa en una infraestructura realizada con el esfuerzo de la comunidad..."(57).

Como hemos visto, estos postulados son altamente demagógicos. El peso de la carga fiscal, en una última instancia, ha recaído sobre las clases populares y no sobre quienes tienen más ingresos los que, como suele suceder, siempre logran que los impuestos progresivos se apliquen escasamente. Es necesario, en suma, que la carga impositiva sea equitativa.

A la par de un fortalecimiento de la equidad tributaria, es indispensable que el Gobierno aplique una efectiva política de

(57) Sentfcs, Octavio. Frente al Gigantismo Urbano... Página 11.

descentralización. Desde hace algún tiempo, cifras alarmantes, como las que a continuación se ilustran, indicaban al Gobierno la urgencia de una efectiva política de descentralización:

"... aún en el supuesto caso de que una política de descentralización industrial y de desarrollo regional en México tuviera éxito a mediano plazo y, en consecuencia, la población sólo - creciera por efecto natural, la población alcanzaría en 1980 los - 11.5 Millones de Habitantes. Sin embargo, como consecuencia - del juego simultáneo de las fuerzas de atracción de la Metrópoli y de expulsión del campo... sería inconcebible un saldo neto migratorio nulo, y no es difícil que alcance a tener el volumen registrado de 1960 - 1970, y al rededor de 1.8 Millones de Habitantes. Ello explica en parte, porque las proyecciones de población llegan a la conclusión de que esta tendrá en 1980 alrededor de 13 Millones de habitantes. Con esta población será la mayor Metrópoli de América," (58).

Ni con estas proyecciones alarmantes la política de des

(58) Calnek, Edward E. y otros. Ensayos sobre el Desarrollo Urbano de México. México. Sep. Setentas 143. Páginas 205 - 206.



centralización se hizo efectiva y las consecuencias, se manifiestan en el trágico sismo del 85. Se necesita que en lugar de ampliar las redes del METRO, ampliación que no beneficia, sino centraliza la vida en la urbe, se destinen mayores recursos para mejorar los servicios públicos en las diversas Delegaciones del Distrito Federal. Se necesita también que sean definitivos los impulsos fiscales dados a la descentralización de la industria y no simplemente coyunturales, como suele suceder. El traslado de dependencias oficiales debe ser también definitivo para que asuntos que corresponden al campo, o a la pesca, no se resuelvan en el Distrito, con la consecuente pérdida de tiempo y de recursos. En este sentido, la proyección de la descentralización debe ser radical y no señirse exclusivamente a propuestas de tipo formal, como el traslado de los Poderes Federales a otra entidad propuestas que, aparte de su carácter superficial, no tienen en cuenta las dificultades de tipo histórico y procedimental que entraña el traslado de los Poderes Federales.

Desde luego, estas medidas deben estar complementa--

das por un impulso importante a la participación ciudadana. Esta participación siempre es indispensable para que, por medio de la interacción de gobernantes y gobernados, la responsabilidad de los primeros siempre se mantenga vigente en todas sus acciones, sobre todo, en aquellas que tiendan a resolver los problemas de la convivencia urbana.

## C O N C L U S I O N E S .

- 1.- Nuestra legislación en materia de responsabilidades de los - funcionarios tiene bases poco firmes para una adecuada aplicación, en virtud del criterio muy amplio que tiene la Constitución para sentar los parámetros que han de medir la responsabilidad de los Funcionarios.
- 2.- Lejos de precisar esos parámetros y de respetar el principio de legalidad que caracteriza a nuestro sistema, la Ley de -- Responsabilidades torna prácticamente negativa la exigencia - de responsabilidad política, hace muy débil la responsabilidad administrativa y otorga a la Secretaría de la Contraloría facultades excesivas, que se superponen a las del Ministerio Público. En aras de contar con un instrumento legal más funcional, es menester que en la Ley de Responsabilidades se corrijan estos aspectos que le restan eficacia y que contravienen el principio de legalidad.
- 3.- Es necesario que entre la Ley de Responsabilidades y el Có-

digo Penal exista una adecuada correspondencia para que conductas eminentemente delictivas, como el abuso de responsabilidad y la usurpación de funciones, no vayan a ser sancionados como "modalidades de responsabilidad administrativa", en contravención del principio de que sólo los delitos pueden ser sancionados con medidas de carácter penal.

4. - La Ley de Obras Públicas no ha experimentado una mejoría en su condición de instrumento que regula la ejecución y control de las obras públicas, ni aún con las recientes reformas que se le practicaron y que aparecieron publicadas en el Diario Oficial del 7 de enero de 1988, debido a que no incunden sobre el aspecto de sanciones a los que contravienen sus preceptos, ni corrige el aspecto de la jurisdicción ante la que se deben ventilar controversias sobre las obras, y sólo toca superficialmente el aspecto de las precauciones antisísmicas, defectos que ameritan, sin duda, nuevas reformas sobre la Ley en cuestión.

5. - Los ordenamientos que regulan en general la materia de los

asentamientos humanos preonizan mucho el aspecto de la -  
planeación indicativa, olvidándose en forma rotunda y lamen-  
table de establecer sanciones adecuadas para aquellas conduc-  
tas que contravienen el espíritu de sus preceptos. Es nece-  
sarios que estos ordenamientos no exageren los postulados de  
la planeación indicativa y que establezcan sanciones efectivas  
que no dejen impunes muchas acciones, como bastantes de -  
las que originaron la catástrofe de 1985.

6.- La catástrofe de 1985 demuestra cuan equivocadas están las -  
apreciaciones vulgares que califican al pueblo mexicano como  
"un pueblo sin conciencia". Esta conciencia sí existe, aun--  
que en forma aletargada, ya que algún evento de importancia  
como el sismo de 1985, pueden ponerla en acción, por lo que,  
en vista de esta experiencia, se hace necesario que el Gobier-  
no actúe, por lo menos haciendo más efectiva la exigencia de  
responsabilidad a los Funcionarios, para que la "conciencia"  
ciudadana no reaccione en una forma que sobrepase los lími-  
tes de nuestra orden establecida.

- 7.- El Gobierno debe dar más impulso a la técnica de autoconstrucción de vivienda, como forma alternativa de evitar el burocratismo en el sector de la vivienda y construcción y de minimizar los estragos que causa una planeación inadecuada, que se palparan con la experiencia de 1985.
- 8.- El Gobierno debe dar más impulsos a la consulta popular, al referéndum y a la iniciativa como forma de participación ciudadana en la resolución de los problemas urbanos, y no solamente a través de los Comités de Manzana, Consejo Consultivo, Juntas de Vecinos, etc.

La intensidad de la participación ciudadana a raíz del sismo se debió, así lo consideramos, a que encontró en esta coyuntura un formidable canal de participación, que de ordinario se le clausura. Desgraciadamente, el Gobierno parece no entender la lección y a propiciado el establecimiento de una "Asamblea de Representantes" del Distrito Federal que, en poco, fomenta el deseo de participación del ciudadano.

9. - Debe intensificarse el aleccionamiento de la sociedad civil para la prevención de los desastres como el del 85. Hasta -- ahora, los resultados del famoso Sistema de Prevención Civil brillan por su ausencia.

10. - La historia de Nonoalco - Tlatelolco nos demuestra que el -- mismo sólo fue el acabose de una serie de graves errores -- que en materia de vivienda fué arrastrando el Gobierno, oia -- lá que, si llega a presentarse otro nuevo desastre natural, -- analistas no tengan que señalar que este sólo fué la culminación del poco entendimiento de la experiencia de 1985.

11. - Es muy difícil que en nuestro medio se llegue a perfeccionar la "técnica" de detección de los temblores para prevenir los estragos que puedan causar estos. Pero no es tan difícil si hay un poco de buena voluntad política, que se perfeccione -- nuestra legislación en materia de responsabilidades y, llegado el caso, como en 1985, se aplique esto con todo rigor y con toda prontitud, sin que tenga que mediar la opinión pública a este respecto.

## BIBLIOGRAFIA

1. - ACOSTA ROMERO MIGUEL. - Teoría General del Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, S. A. 1983.
2. - B. ALVARADO. - Responsabilidad Penal de los Servidores Públicos, México, Editorial Porrúa S. A. 1984.
3. - BASSOLS BATALLA ANGEL. - Los Sismos ¿Clave para el futuro de México? México - Revista Problemas del Desarrollo número 62 - 63 1985.
4. - BATAILLON, GLAUDE. - La Ciudad y el Campo en México - Central, México, Editorial Siglo XXI, 1972.
5. - BOBLIO, NORBERTO. - Diccionario de Política, México, Editorial Siglo XXI, 1981.
6. - BURGOA, IGNACIO. - Las Garantías Individuales, México, Editorial Porrúa S. A. 1984.
7. - CALNEK EDWARD E. Y OTROS. - Ensayos sobre el Desarrollo Urbano de México, Sep Setentas 143.



8. - CAMPERO VILLALPANDO, HORACIO. - Las Obras Públicas - en México desde un punto de vista Jurídico, México, Revista Mexicana de Finanzas. Número 12 octubre 1976 Diciembre 1977.
9. - CARPIZO, JORGE. - Estudios Constitucionales, México, Editorial, La Gran Enciclopedia Mexicana, 1983.
10. - CARRANCA Y RIVAS, RAUL. - Código Penal Anotado, México, Editorial Porrúa S. A. 1982.
11. - CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. - La Reforma Administrativa de México, México INAP. - Revista de Administración Pública 1978.
12. - CARRILLO FLORES, ANTONIO. - El Proceso Administrativo en la Constitución Mexicana en Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional. México - UNAM/Investigaciones Jurídicas 1987.
13. - COLIN SANCHEZ, GUILLERMO. - Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, México, Editorial Porrúa S. A. 1983.

14. - CONTRERAS SUAREZ, ENRIQUE. - Estratificación y Movilidad Social en la Ciudad de México, México. UNAM 1978.
15. - CORTES ROCHA, XAVIER. - Inovaciones en Suelo Urbano, - México, Vivienda. Volumen 10 - Número 1, Enero - Junio de - - 1985.
16. - ESCOLA, LECTOR JORGE. - Tratado Integral de los Contratos Administrativos Tomo II. - Parte Especial. Buenos Aires. - Editorial de Palma. 1979.
17. - F. PALAVICINI, FELIX. - Historia de la Constitución de - 1917 Tomo II, Consejo Editorial del Estado de Tabasco.
18. - FRAGA, GABINO. - Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa S. A. 1985.
19. - GALINDO, MAGDALENA. - Los Sismos y el Fracaso de la - Política Económica, Revista Problemas de Desarrollo, número - 62 - 63, 1985.
20. - GARCIA, ORTEGA, PEDRO. - Manual de Contratos del Estado Madrid. Ministerio de Obras Pùblicas y Urbanismo. 1980.

21. - GONZALEZ AVELAR, MIGUEL. - La Suprema Corte y la Política, México, Revista del Tribunal Supremo de Justicia de Durango, octubre - Diciembre, número 4 - 5, 1981.
22. - GONZALEZ AREVALO, ANA LUISA Y OTROS. - De entre la Destrucción emerge la Reconstrucción de las Conciencias. México. Revista Problemas del Desarrollo. Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM. número 62 - 63 Mayo - Octubre - 1985.
23. - GUILLEN, LAURA Y GARCIA ROBLES, JORGE. - La Ciudad se Organiza. México, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Número 123, Enero - Marzo 1985.
24. - INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA. - Iniciativas de Reformas al Código Penal, en Revista de Administración Pública. México Número 51-52 Enero - Junio 1984.

24. - LOPEZ ROSADO, DIEGO G. - Problemas Económicos de México, México. UNAM. 1979.
26. - MARVAN L, IGNACIO. - El movimiento de Damnificados de Tlatelolco. México. Revista Mexicana de Sociología, Número 4. Octubre - Diciembre 1985.
27. - MENDEZ, RODRIGUEZ, ALEJANDRO. - La Política Urbana - en la Ciudad de México. México. Problemas del Desarrollo. Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM. 1985.
28. - PARCERO LOPEZ, JOSE. - Tenencia de la Tierra, Asentamientos Humanos y Obras Públicas. México. Revista Vivienda. Volúmen 5 número 1, Enero - Febrero. 1980.
29. - PEREZ MORALES, CONSTANTINO. - Reconstrucción y Política Fiscal. México, Revista Problemas del Desarrollo.
30. - PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO 1982, - En Legislación y Documentos Básicos Tomo IV, 1982, México 1982, S. P. P.

31. - RAMOS GIRAULT, MARIO. - Desarrollo Urbano Moderno. - México. Edición del Autor - 1976.
32. - RANGEL COUTO, HUGO. - Socio Planeación de México. México. Instituto Mexicano de Planeación Social A.C. 1958.
33. - RODRIGUEZ VELAZQUEZ, DANIEL. - La Organización Popular ante el reto de la Reconstrucción, México. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales número 123, Enero - Marzo. 1986.
34. - SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. - El Ejecutivo ante el Congreso, México. S.P.P. 1982.
35. - SENADO DE LA REPUBLICA. - Documentos Históricos - Constitucionales. México. Ediciones del Senado. Tomo I. 1985.
36. - SENTIES GOMEZ, OCTAVIO. - Frente al Organismo Urbano - México. Impreso en Victoria - Litografica. 1975.

37. - TERCER INFORME DE GOBIERNO DE LOPEZ PORTILLO. -

México, Documentos Básicos, -

1976 - 1982. S.P.P. 1982.

38. - RAMOS GIRAULT, MARIO. - Desarrollo Urbano Moderno. Mé

xico, Edición del Autor. 1976.

## L E G I S L A C I O N .

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
- CONSTITUCION POLITICA COMENTADA POR ANDRADE SANCHEZ EDUARDO.
- CONSTITUCION POLITICA COMENTADA POR OROZCO HENRI - - QUEZ J. DE JESUS.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERA.
- LEY DE OBRAS PUBLICAS
- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES - PUBLICOS.
- LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.
- LEY DEL DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL.
- LEY FEDERAL DE VIVIENDA.
- LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO.
- CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL.