

# La responsabilidad del Estado frente a los efectos de los sismos

Mtra. Ana María Ramírez Sánchez



# La responsabilidad del Estado frente a los efectos de los sismos



Mtra. Ana María Ramírez Sánchez\*

\* Licenciada y Maestra en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Especialista por la Universidad de Castilla, La Mancha. Docente en la Facultad de Derecho de la UNAM, así como en otras instituciones educativas. Capacitadora en instancias gubernamentales. Tutora en la Escuela Federal de Formación Judicial a nivel de posgrado.

*Mtra. Ana María Ramírez Sánchez*

*Sumario: I. Introducción; II. Movimientos tectónicos: una elucidación necesaria; III. Predicción de terremotos; III.1. Regiones que son fuente de sismos; III.2. Mapas de zonificación sísmica. Tipos de mapas de zonificación; IV. Materialidad urbana y reconstrucción; V. Funciones del Estado; V.1. Función administrativa del Estado; VI. Responsabilidad del Estado; VII. Responsabilidad del Estado frente a los efectos de los sismos; VIII. Conclusión; IX. Fuentes de consulta.*

## I. Introducción

**E**n estos tiempos, en que la sociedad se encuentra en constante desarrollo, sobre todo en lo tocante al número de individuos que aumentamos cada año las cifras de natalidad, se requieren acciones relativas a la manera en que urbanizamos.

No obstante, debemos considerar que aquellas acciones no deben direccionarse a emitir actos administrativos permisivos a diestra y siniestra, para la satisfacción irracional de los caprichos colectivos, disfrazados de intereses o necesidades. Actuar de esa manera, en vez de obtener resultados favorables para la sociedad en general iría en detrimento de la misma, ya que, al no existir una guía razonada en el cumplimiento de las funciones estatales, se generaría, o se está generando, en realidad, un barullo social, especialmente al momento de enfrenar los embates naturales, que de una u otra manera agravamos con la inconsciencia ecológica.

Por ello es importante mencionar la responsabilidad que el Estado tiene, a través de sus funcionarios, en la ejecución de actuaciones u omisiones en su labor pública, por ejemplo, no llevando a cabo los procedimientos que marcan las leyes en la materia en cuanto a la emisión de permisos, no tomando en consideración distintos peritajes o estudios respecto de los riesgos que llevan consigo ciertas zonas o actividades en determinados lugares, etcétera.

La significación de visualizar la responsabilidad que el Estado tiene frente a las catástrofes naturales, trasciende, en este caso, al nivel de derechos humanos, ya que la seguridad jurídica forma parte del ser humano –sin mencionar, por obviedad, que de primera instancia debe considerarse la integridad física–.

Todo ello porque, a 39 años del sismo de 19 de septiembre de 1985, aún existen grandes lagunas en cuanto a la actuación de la Administración Pública como instancia primigenia a la que acude el ciudadano para realizar diversas actividades en su deseo por el desarrollo.

Dado lo anterior es que se torna esencial que de alguna forma se señale la responsabilidad del ente estatal ante los daños que han recibido las personas en sus bienes inmuebles, máxime, siendo recintos utilizados como vivienda. Para esto, es necesario comenzar con un acercamiento a los sismos, con el fin de conocerlos un poco y tener idea de aquello que se debe considerar por parte del Estado tanto en la planeación urbana como en lo correspondiente a su responsabilidad, al no llevar a cabo lo necesario para minimizar o, de ser posible, evitar daños, tanto materiales como humanos (o a otros seres vivos). Y, posteriormente, referir a la función del Estado y su responsabilidad frente a los sismos dado un actuar negligente de quienes llevan a cabo una función o empleo públicos. Las responsabilidades suman más que las culpas, y la prioridad es evitar tragedias frente a circunstancias provenientes de la naturaleza.

## II. Movimientos tectónicos: una elucidación necesaria

Este camino lo iniciamos con la explicación de lo que implica un movimiento tectónico, con el propósito de contar con una definición semántica-técnica que permita, líneas adelante, considerar la trascendencia de la actividad administrativa, como función estatal, y su papel en la resiliencia que debe existir después de la actividad sísmica.

La corteza terrestre es inestable. Está demostrado que en remotas épocas geológicas se produjeron movimientos tectónicos, prueba de ello, los pliegues, la inclinación y las fracturas de antiguas rocas sedimentarias que primitivamente debieron depositarse en capas horizontales. Las capas fosilíferas que se formaron en un antiguo lecho marino se encuentran a muchos centenares de metros de altura, en regiones montañosas.<sup>1</sup>

Los movimientos tectónicos son de todas clases y magnitudes, desde los que causan una fractura que produce a su vez un desplazamiento que puede medirse en centímetros, hasta aquellos que han edificado cordilleras, elevado continentes y hundido mares y océanos. En términos generales, los movimientos tectónicos son de dos clases: *epirogénéticos* (crean los continentes), movimientos lentos, macizos y en dirección de arriba a abajo o viceversa, por los que segmentos continentales y oceánicos de la superficie terrestre se elevan o descenden (en escala menor, los mares y las grandes mesetas); y *orogénicos* (crean montañas), mediante los cuales las rocas se pliegan siguiendo estrechas fajas, lo cual suele resultar en la formación de grandes cordilleras como los Alpes, el Himalaya y los Andes.<sup>2</sup>

Al respecto R.A. Daly afirma: “El efecto más mortífero de un terremoto puede ser la destrucción de los depósitos y las conducciones de agua y el consiguiente incendio [...] Los urbanistas y los ingenieros deberían estudiar sismología”.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> TYRREL, G.W., *La tierra y sus misterios*, trad. de Antonio Ribera, Barcelona, Labor, 1970 (Nueva Colección Labor, 104), p. 123.

<sup>2</sup> *Ibidem*, pp. 123-124.

<sup>3</sup> R.A. Daly, *apud* TYRREL, G.W., *La tierra y sus misterios*, *op. cit.*, p. 139.

Los terremotos se originan en un foco o en un hipocentro que suele encontrarse a unos cuantos kilómetros de la superficie terrestre; luego, desde el foco se propagan las ondas de compresión y distorsión en todas direcciones y en línea recta a través de los materiales que forman el globo terrestre. La región que se encuentra en la superficie sobre la vertical del foco y donde el choque es más intenso se llama *epicentro*.<sup>4</sup>

Se llama *terremoto* a un sacudimiento violento y repentino del suelo. Las vibraciones de un sismo son ondas que se propagan a partir de un lugar donde se ha liberado, en forma repentina, cierta cantidad de energía, estas se denominan *ondas sísmicas*. En la mayoría de los terremotos, la energía se libera por el súbito movimiento que hace que se disloquen masas de roca fracturadas a lo largo de una grieta. La fractura a lo largo de la cual ha ocurrido dicho movimiento se define como *falla*.<sup>5</sup>

Hemos explicado, de forma muy general, lo que implica un movimiento tectónico, pues como se indicó líneas arriba, se deben considerar los tecnicismos que involucra el movimiento de la Tierra, para poder advertir el alcance del actuar de la Administración Pública en temas como acciones previas y subsecuentes a los desastres naturales. Si bien no podemos aventurarnos a asegurar que en todo, sí podemos decir que en la mayoría dicha actuación o acción será determinante para salvar vidas y, por qué no decirlo, inclusive, para la economía, tanto individual como social y estatal.

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, pp. 27 y 140.

<sup>5</sup> ROBINSON, Edwin S., *Geología física básica*, trad. de María Cristina Suárez Ares y Osvaldo Silva Luna, México, Noriega Editores/Limusa, 1990, pp. 85-87.

### III. Predicción de terremotos

La mayoría de los terremotos se originan en regiones bien definidas. Aún no se puede predecir con exactitud cuándo y dónde ocurrirá el próximo sismo; sin embargo, se puede estimar con bastante precisión el número y el grado de los terremotos que ocurrirán en determinada región durante un intervalo de tiempo específico. Esta información es de utilidad para el establecimiento de las normas de construcción; por ejemplo, en algunos lugares, las normas legales determinan que las construcciones deben realizarse de modo que soporten fuertes sismos.<sup>6</sup>

Para la predicción de terremotos pueden ser potencialmente útiles varios tipos de mediciones:<sup>7</sup>

- 1) *Triangulación*: Medición precisa de una red de puntos que atraviesen una falla activa. La red se revisa periódicamente para detectar patrones de movimiento causados por el plegamiento o por el estiramiento del suelo. En algunos lugares se conocen patrones característicos de movimiento que producen el fallamiento.
- 2) *Mediciones con medidores de inclinación*: La pendiente de la superficie del terreno en las proximidades de una falla se registra continuamente con un medidor. En algunas zonas se han observado cambios característicos en la pendiente antes de que ocurra un terremoto.
- 3) *Registro de microsismos*: Los sismos con magnitud de Richter menor a 1 se llaman microsismos. Los sismógrafos próximos a fallas activas detectan muchos de estos fenómenos cada día. En algunos lugares suceden cambios característicos en la ocurrencia de microsismos, precediendo a un sismo mayor.

---

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 87.

<sup>7</sup> *Ibidem*, pp. 103-104.



- 4) *Mediciones del nivel del agua:* Los medidores de mareas y los registros de pozos cerca de las fallas activas indican algunas veces cambios peculiares en el nivel del agua, poco antes del fallamiento.
- 5) *Mediciones de deformación:* Estos dispositivos miden continuamente la distancia entre dos puntos, esto es, la extensión o la compresión del suelo. Algunas veces se registra una distorsión característica del suelo antes de que haya un sismo mayor.
- 6) *Cambios en el campo magnético:* Las rocas cerca de la superficie distorsionan el campo magnético terrestre. Cuando estas rocas están curvándose justo antes del fallamiento pueden cambiar la distorsión del campo magnético. Estos cambios pueden detectarse por el uso de magnetómetros sensibles que miden continuamente la fuerza del campo magnético.

De las líneas anteriores, observamos que aún no llegamos a esa era en la que los avances tecnológicos nos permitan estar un paso adelante e identificar el momento exacto de un desastre natural, específicamente, un sismo. Sin embargo, es dable evocar los grandes métodos que existen para estar, si no un paso adelante, sí uno muy cercano a las formas en que se puede pronosticar un movimiento de este tipo. Lo anterior, con la intención de reubicar o no permitir diversas actividades humanas en dichas zonas, ya que no se trata de llevar a cabo construcciones o desarrollar actividades con la confianza de actuar en el momento, sino evitar encontrarse en situaciones de riesgo, esto es, evitar exaltaciones y ambigüedades al actuar, ya que el cumplir o respetar derechos también significa atender la seguridad física y la vida tanto humana como de los demás seres vivos.

### *III.1. Regiones que son fuente de sismos*

Al definir *regiones fuente de sismos*, se hace uso de toda la información disponible sobre las relaciones que existen entre los sismos y otros fenómenos geológicos y geofísicos; por ejemplo, los movimientos horizontales y verticales de gran extensión señalan las

regiones de movilidad y que están en actividad tectónica, donde la probabilidad de ocurrencia de sismos es mayor que en las áreas estables. La estabilidad y variabilidad de la dirección de movimiento es también importante. Los límites de los bloques corticales que están sufriendo desplazamientos contrastados, son zonas potenciales de acumulación de esfuerzo tectónico. Por tanto, se cartografían las fallas y las áreas de recientes levantamientos o de subsidencia. No obstante, las relaciones entre los movimientos pasados, puestos de manifiesto por la geología y la sismicidad presente, son muy complejas y la interpretación de las evidencias geológicas requiere gran experiencia.<sup>8</sup>

Dado lo anterior, debe haber profesionales que tengan conocimientos en la materia dentro de las entidades gubernativas relacionadas con urbanismo, arquitectura e ingeniería, incluyendo la parte de permisos y evaluaciones ambientales o sociales, así como en todo elemento que se necesite considerar para determinar el permiso o no de construcción. Asimismo, que dicho personal tenga la obligación y oportunidad de actualizarse (tratando de evitar la generalización de evaluaciones) y, consecuentemente, disponer de la tecnología necesaria para realizar su labor con el mayor cuidado posible y de acuerdo con las circunstancias.

### *III.2. Mapas de zonificación sísmica. Tipos de mapas de zonificación*

“Se pueden definir los diferentes tipos de mapas de zonificación de acuerdo con los datos y con las suposiciones empleados en su preparación [en donde] la suposición principal implica la calidad de los datos sismológicos usados. [...] Otro criterio para clasificar los mapas de zonificación es su contenido, en el cual se observan cuatro categorías”.<sup>9</sup>

- a) Mapas de intensidad máxima: Este puede ser un mapa de intensidad máxima observada o un mapa de intensidades previstas máximas.

<sup>8</sup> KÁRNÍK, Vit y S.T. Algermissen, “Zonificación sísmica”, en *Terremotos. Evaluación y mitigación de su peligrosidad*, París/Barcelona, UNESCO/Blume, 1980, p. 30.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 36.

“Este último se puede confeccionar con arreglo al plan normal, región de origen, estadísticas sobre sismos pasados, funciones de atenuación empíricas, mapas de zonificación”.

- b) Mapas de zonificación técnica: “[...] definen zonas mediante unos números de identificación que corresponden, por ejemplo, a coeficientes sísmicos del código de construcción [...]”. “No sólo supone la confección de un mapa, ya que para muchas tomas de decisión se requerirá más información de la que puede figurar en uno de esos mapas”. Es así que se pueden “incluir en la zonificación sísmica ciertos documentos preliminares, tales como mapas de epicentros, mapas de regiones fuente de terremotos, registros de movimientos sísmicos fuertes, mapas de isosistas, mapas neotectónicos, cuadros estadísticos, etcétera”.
- c) Aceleración máxima (velocidad, desplazamiento, etc.) con respecto a distintos períodos de retorno: Este tipo de mapas “suelen basarse en: datos de atenuación extrapolados de una región a otra y datos de atenuación basados en su correlación con la intensidad observada”; además “se pueden trazar en base a suposiciones probabilísticas o determinísticas”.

Es importante señalar que “la principal desventaja de los mapas de aceleración determinística y de velocidad es que no dan información relativa a la frecuencia de repetición de movimientos del suelo severos. Esto representa una seria desventaja, ya que por lo menos para ciertos tipos de estructuras (viviendas familiares sencillas) se ha demostrado que hay una mayor acumulación de daños, como consecuencia de los sismos moderados y frecuentes, que la que acarrea una gran sacudida ocasional”.

- d) Mapas de riesgos sísmicos: “La definición de riesgo sísmico no es uniforme en todos los países”. Unos señalan que el “riesgo sísmico está expresado en términos de períodos de retorno de intensidad o magnitud”. Otros, que “se puede considerar desde tres puntos de vista: [...] riesgo geofísico, que se refiere a la probabilidad de repetición de

un terremoto catastrófico en una región específica[;] riesgo técnico, que se refiere a la probabilidad de que falle un tipo de estructura particular[;] riesgo de seguro, que se refiere a la probabilidad de que las reclamaciones se atengan a una cantidad determinada”.

Al respecto, la UNESCO, un grupo de trabajo reunido en París (25-28 de abril de 1972), “para el estudio estadístico de los peligros naturales, llegó a la definición de que ‘un riesgo es la posibilidad de pérdida; el riesgo sísmico se refiere a la posibilidad de pérdidas provocadas por sismos, etc., y que un peligro natural es un estado de riesgo debido a la posibilidad de que se produzca una calamidad natural’”.<sup>10</sup>

De esta manera, ya se cuenta con más opciones para tener presentes diversas medidas y realizar lo conducente en materia de seguridad en el ámbito jurídico, que es la materia en la que se enfoca el presente texto. Todas las áreas de estudio se entrelazan en algún momento de la existencia y, por supuesto, en estos tiempos lo que más debe importar es allegarse de todo conocimiento para verdaderamente estar en posibilidad de un desarrollo sustentable.

El campo jurídico al ser un constructo social y, por ende, dinámico, tiene la consigna de actualizarse a las necesidades y a los avances de las diferentes ramas del saber, para poder, justamente, reformar orgánica, sustantiva y adjetivamente la normativa jurídica. Sin soslayar que todo ello forma parte de la seguridad jurídica, pues un sistema jurídico no sólo son normas y principios, también incluye la operatividad de todo el entramado escrito.

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, pp. 36-46.

## IV. Materialidad urbana y reconstrucción

La historia permite reconstruir la dimensión social y política de las catástrofes, no sólo en las fases de prevención y emergencia, también en la reconstrucción, ya que hay aspectos de la materialidad urbana que desaparecen y otros que se reconstruyen y, de este modo, se preservan. Las ciudades son una de las formas privilegiadas en las que se han materializado las acciones humanas, tanto a nivel individual como social; en dicha materialidad humana suelen quedar las marcas y huellas de las principales catástrofes, como una cicatriz, una sutura en el espacio urbano, que suele ser más llamativa que las que han quedado en la memoria colectiva. La materialidad urbana habla sobre el pasado, sobre las expectativas que individual y colectivamente nos hacemos, sobre nuestro dominio constructivo, esto es, el cálculo, los materiales y las técnicas. La materialidad denuncia nuestra percepción sobre ese pasado en las políticas de lo que se ha determinado que debe preservarse del patrimonio material, es decir, de los espacios y de las construcciones.<sup>11</sup>

La reconstrucción se transforma en una oportunidad de redistribución de los bienes y servicios, junto con una posibilidad para discutir la valoración social de edificios y espacios. No siempre la sociedad es consciente de qué tipo de proceso es la reconstrucción, por lo que es frecuente que un reducido grupo se atribuya el privilegio de reconstruir y de recuperar, lo cual tiene sentido, ya que la sociedad no siempre está interesada o preparada para este tipo de acciones sobre la materialidad urbana. La reconstrucción que proyecta una ciudad supone, además, la adopción de una estética, de modo que la reconstrucción, entendida como restauración y creación, por una parte, muestra el interés sobre qué elementos del pasado hablarán de la historia y, por otra, qué criterios estéticos sostendrán la imagen urbana.<sup>12</sup>

Con algunas catástrofes reiterativas y frecuentes, aparece otro ámbito de reflexión sobre la historia: ¿por qué a pesar de su reiteración siguen siendo

<sup>11</sup> GASCÓN, Margarita, "Actores y palabras", en Margarita Gascón, ed., *Vientos, terremotos, tsunamis y otras catástrofes naturales. Historia y casos latinoamericanos*, Buenos Aires, Biblos, 2005, p. 30.

<sup>12</sup> *Idem.*

tan dañinas sobre la materialidad urbana?<sup>13</sup> Interrogante que hoy en día no ha sido cubierta por la actuación de la autoridad, ni por la participación social.

Por un lado, nos encontramos a los servidores públicos en sus funciones expidiendo permisos a diestra y siniestra; y, por el otro, a la sociedad haciendo uso de permisos obtenidos por medios “de bajo del agua”, dicho coloquialmente, o instalándose en zonas proclives a riesgos o desastres naturales.

La expresión del desastre natural hace constar la relación que existe entre la exposición a un riesgo (el evento o fenómeno natural) y los comportamientos, las circunstancias políticas, sociales y económicas que, en un momento particular, nos hacen vulnerables al impacto negativo de dicho acontecimiento. Esto, a su vez, nos obliga a revisar la precisión interpretativa que pueden tener conceptos como *desastre natural* y agregar otros como *vulnerabilidad* y *mitigación* que nos sirven para resaltar que debemos considerar los componentes que inducen, amplían o reducen los riesgos y, en caso de ocurrir, agravan o mitigan sus consecuencias o impactos negativos. Ya no podemos obviar la responsabilidad compartida que tienen las acciones humanas en lo que denominamos desastre natural, si es que queremos cargarle alguna responsabilidad a la naturaleza. En última instancia, estamos erróneamente humanizando el comportamiento de la naturaleza, puesto que ella se comporta como se comporta, sin posibilidades de evaluar sus acciones, de seguir algoritmos o de decidir el curso de una acción; esto es específico de la inteligencia humana, pero no de la naturaleza. Mientras la naturaleza solamente actúa, somos nosotros quienes podemos, por lo tanto, evaluar alternativas y decidir cómo actuar apropiadamente.<sup>14</sup>

La función del Estado debe ceñirse a la materialidad para la atención del bienestar común social, pues todos los desastres naturales que dañan la esfera jurídica del gobernado pasan cierto dispendio psicológico y económico a la población.

De lo anterior se vislumbra la trascendencia que proyecta el actuar de los servidores públicos investidos de ese poder, casi majestuoso, con el que se equilibra la convivencia social.

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>14</sup> *Ibidem*, pp. 13-14.

## V. Funciones del Estado

Se entiende por funciones estatales, en derecho público, las diversas actividades del Estado en cuanto constituyen diferentes manifestaciones, o diversos modos de ejercicio, de la potestad estatal. Considerando que la potestad del Estado es una, y consiste en el poder que tiene éste de querer por sus órganos especiales por cuenta de la colectividad y de imponer su voluntad a los individuos.<sup>15</sup>

La actividad que realiza el Estado se resume en tres formas esenciales: en primer lugar, aquellos actos jurídicos y procedimientos que traen como consecuencia que la actividad se manifieste como expresión creadora de normas jurídicas; en segundo, aquellos actos o hechos jurídicos y procedimientos a través de los cuales actúa, administrando los diferentes medios con los que cuenta, para que de una manera concreta, directa y continua satisfaga las necesidades públicas; en tercer lugar, actos jurídicos y procedimientos con los cuales el Estado actúa resolviendo los conflictos de intereses suscitados entre los miembros de la colectividad, o de ellos con el Estado. Esta forma que reviste la actividad estatal constituye lo que tradicionalmente se ha conocido como *funciones del Estado*, designadas como legislativa, administrativa y jurisdiccional,<sup>16</sup> y los organismos constitucionales autónomos.

La función legislativa se manifiesta, desde un punto de vista material, esto es, dentro de la actividad de crear normas de carácter general, en imperativas y coercitivas. Esta función la realiza el Poder Legislativo al emitir leyes; el titular del Ejecutivo, cuando las reglamenta; y el Poder Judicial, en el ámbito de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando emite su Reglamento.

La función jurisdiccional tiene como fin el respeto de la norma que ha sido producto de la función legislativa, derivada de un conflicto de intereses que el Estado debe resolver, a fin de procurar un estado de seguridad entre

<sup>15</sup> CARRÉ DE MALBERG, Raymond, *Teoría general del Estado*, 2a. ed., trad. de José Lión Depetre, México, Fondo de Cultura Económica/UNAM, Facultad de Derecho, 1998, p. 249.

<sup>16</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa, *Compendio de derecho administrativo*, México, Porrúa, 2012, p. 29.

sus habitantes, lo cual llevará a cabo mediante un acto concreto (sentencia). En este sentido, el Poder Legislativo lo realiza al juzgar por responsabilidad política a los servidores públicos; el Ejecutivo, por medio de sus tribunales contencioso-administrativos y laborales; y el Judicial, mediante sus órganos formalmente determinados para ello.

La función administrativa y sus características se tratarán en el siguiente subtema, pues es gran parte del tópico central del presente artículo.

### *V.1. Función administrativa del Estado*

La Administración Pública tiene como uno de sus fines, el más significativo, la relación directa con quienes nos encontramos en el territorio mexicano y, con ello, la satisfacción de necesidades colectivas. Es conveniente recordar lo que el maestro Rafael I. Martínez Morales señala respecto de la actividad administrativa del Estado:

Es conveniente recordar que el Estado busca alcanzar fines específicos para cuya consecución se reserva ciertas atribuciones; se pueden requerir tres funciones (legislativa, administrativa y jurisdiccional) para cumplir con tales atribuciones. Así, el orden jurídico le asigna tareas concretas a los distintos órganos creados por él mismo (les confiere competencias a los entes públicos), y faculta a determinados funcionarios para actuar en uno u otro sentido.

[...]

La actividad de la Administración Pública está encaminada a alcanzar los fines estatales mediante la realización de la función administrativa que corresponda a las atribuciones que el poder público se haya reservado conforme al orden jurídico. Para ello se sirve de los actos de un determinado órgano competente y el desempeño de labores de un servidor público facultado para ello [...].<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Diccionarios jurídicos temáticos*, vol. 3. Derecho administrativo, 2a. ed., México, Oxford University Press, 2002, p. 1.

La función administrativa tiene las siguientes características:

- 1) *Concreción*: El acto administrativo es concreto, ya que atañe a casos particulares y determinados a través de actos jurídicos o de operaciones materiales.
- 2) *Inmediatez*: La ejecución inmediata de las leyes, y de manera mediata de la Constitución. Se manifiesta tomando en cuenta la prontitud con la cual se satisfacen las necesidades públicas, puesto que a través de la función administrativa se procura la pronta e inmediata consecución de los fines estatales.
- 3) *Continuidad*: La función administrativa se realiza de una manera permanente o ininterrumpida.
- 4) *Espontaneidad*: Se presupone la existencia de normas a las cuales se debe dar plena eficacia mediante su ejecución, a fin de satisfacer el interés público.<sup>18</sup>

De acuerdo con Gabino Fraga:

[...] la Administración Pública puede analizarse desde dos puntos de vista: uno formal y otro material. Formalmente es el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales y materialmente es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares, para asegurar la ejecución de su misión.<sup>19</sup>

No se trata de traer a colación todos los tratados que existen al respecto de la actividad administrativa del Estado, sin embargo, no se debe soslayar

<sup>18</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa, *Compendio de derecho administrativo*, op. cit., pp. 34-35.

<sup>19</sup> Gabino Fraga, apud HURTADO BADIOLA, David, “La modernización de la organización y el funcionamiento de la Administración Pública en México”, en Fauzi Hamdan Amad y José Fernando Franco González Salas, coords., *Obra jurídica enciclopédica*, vol. 1. Derecho administrativo, México, Porrúa/Centro de Investigación e Informática Jurídica, 2012, pp. 40-41.

las características de la concreción y espontaneidad de dicha actuación estatal, ya que son los grandes rubros que muchos servidores públicos dejan tangentes a la hora de llevar a cabo el desarrollo de su quehacer cotidiano como entes integrantes de la Federación.

La actuación administrativa de los individuos depositarios de investidura pública, al tratar de atender las necesidades colectivas de la sociedad, no se debe deformar en un sesgo de “servir por servir,” para calmar ansias, pues el derecho en la exploración de sus fines –como la justicia, la libertad, la seguridad jurídica, el bien común, entre otros–, busca la interacción armoniosa en la vida social del hombre. Para ello debe existir un claro respeto a la normatividad jurídica y a una ética individual aplicada al ejercicio de la función pública.

En este sentido, el Estado de Derecho nace del compromiso con ciertas exigencias, entre las que primordialmente se encuentran: el imperio de la ley y la garantía de los derechos fundamentales y humanos.<sup>20</sup>

La expresión *Estado de Derecho* implica, consecuentemente, un conjunto de normas jurídicas que marcan la estructura institucional de un Estado haciendo ostensibles las principales características de la sociedad que pretende regular.<sup>21</sup>

Al quebrantarse dicho Estado de Derecho, surgirá, de una u otra forma, la responsabilidad por parte del Estado, ya sea como institución en su todo o en lo individual sobre algún servidor público en el desempeño de sus funciones.

---

<sup>20</sup> GARCÍA PASCUAL, Cristina, coord., *El buen jurista. Deontología del derecho*, México, Tirant lo Blanch, 2013 (Teoría), p. 70.

<sup>21</sup> LEONTINA SOSA, Guillermina, “Supremacía constitucional”, en Walter F. Carnota, dir., *Teoría constitucional*, Buenos Aires, La Ley, 2013, p. 118.

## VI. Responsabilidad del Estado

Etimológicamente la palabra “responsabilidad” proviene del latín *responsum* (responsable) y significa el “obligado a responder de algo o de alguien”. El *Diccionario de la lengua española* lo define como: “Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otra persona, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal”.<sup>22</sup>

Por lo tanto, la *responsabilidad* implica la obligación de a quién corresponden las consecuencias de un hecho que lesiona un derecho, interés o voluntad protegidos. La responsabilidad y el control del poder público son parámetros básicos dentro de un sistema como el Estado constitucional de derecho, constituyéndose la primera en concepto correlativo del mismo.

Sin embargo, en aquellos casos en que la actuación de los funcionarios del Estado va en detrimento de los gobernados, existe la posibilidad de plantearse una responsabilidad del Estado y de sus funcionarios:<sup>23</sup>

- 1) Responsabilidad civil: Es la obligación de indemnizar el daño material ilegítimamente causado por culpa o negligencia. De ahí se señalan tres elementos de responsabilidad: a) daño material, pecuniariamente apreciable; b) ilegítimamente ocasionado (antijuridicidad); y c) dolo, culpa o negligencia de la persona que lo cometió.
- 2) Tipos de responsabilidad del Estado:
  - *Contractual*: Surge de la violación de una obligación contractualmente contraída, siendo la derivada de los contratos.
  - *Extracontractual*: Cuya responsabilidad puede originarse en un acto o hecho legislativo, judicial o administrativo.

<sup>22</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, 23a. ed., Madrid, 2014, voz: responsabilidad [en línea], <<http://dle.rae.es/?id=WCqQQIf>>.

<sup>23</sup> GORDILLO, Agustín, “La responsabilidad del Estado”, en *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, t. 8, 2a. ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2013, p. 538.

En términos generales, la responsabilidad del Estado se considera un principio rector y parte integrante del sistema de garantías, debido a que una de sus finalidades es proteger al gobernado en sus derechos, ya que engloba la obligación de la restitución de los derechos menoscabados del gobernable. Lo anterior, deriva, de primera instancia, del principio civil que indica: “el que cause un daño a otro tiene la obligación de repararlo”.

Por lo que respecta al fundamento constitucional sobre la responsabilidad del Estado, es dable traer a colación lo indicado por el precepto constitucional siguiente:

Artículo 109. La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

Al disponerse la responsabilidad del Estado en un nivel constitucional adquiere un carácter público, sobre todo, cuando dicho numeral se encuentra inmerso en el título cuarto cuya denominación es: “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”, es decir, fragua sobre la envergadura de lo que representa el servidor público.

Derivado del mandato constitucional, surge la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en cuyo artículo 1o., segundo párrafo, define la actividad administrativa irregular como “aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate”.

Es menester recordar que los deberes y principios, en los que debe basar su actuación el servidor público, se encuentran en la mayoría de la legislación, empero, realizaremos una acotación por motivos de economía literaria y nos ceñiremos a los plasmados en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, ya que engloba de forma general todos aquellos que encontramos en las demás leyes.

Es así que la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en su artículo 7o., indica como principios en el desempeño de empleo, cargo o comisión públicos los de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. El precepto continúa:

Para la efectiva aplicación de dichos principios, los servidores públicos observarán las siguientes directrices:

I. Actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones;

II. Conducirse con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscar o aceptar compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización;

III. Satisfacer el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población;

IV. Dar a las personas en general el mismo trato, por lo que no concederán privilegios o preferencias a organizaciones o personas, ni permitirán que influencias, intereses o prejuicios indebidos afecten su compromiso para tomar decisiones o ejercer sus funciones de manera objetiva;

V. Actuar conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño de sus funciones, a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades;

VI. Administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sujetándose a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados;

VII. Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constitución;

VIII. Corresponder a la confianza que la sociedad les ha conferido; tendrán una vocación absoluta de servicio a la sociedad, y preservarán el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general;

IX. Evitar y dar cuenta de los intereses que puedan entrar en conflicto con el desempeño responsable y objetivo de sus facultades y obligaciones; y

X. Abstenerse de realizar cualquier trato o promesa privada que comprometa al Estado Mexicano.

En palabras que engloben las directrices citadas: los servidores públicos deben atender a las necesidades de un desarrollo social, actuando con ética y ciñéndose al principio de legalidad, ya que el respeto al Estado de Derecho pretende el de los derechos humanos; aunque a veces el aparato jurídico se encuentra en cierta desventaja, pues la actualización de los cuerpos normativos y la sistematización e integración de los mismos está desfasada. Pero, en principio, y tal y como la exposición de motivos lo marca, se protegen los derechos humanos de los individuos.

En ese tenor, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en sus artículos 17 a 26, establece el procedimiento a seguir para reclamar lo procedente frente a la conculcación de un derecho por el actuar de los representantes del Estado y que proceda dicha vía.

## VII. Responsabilidad del Estado frente a los efectos de los sismos

Como se ha indicado en la introducción de este texto, frente a las consecuencias que han ocasionado los movimientos de la Tierra, causa impresión y, de hecho, ha sido motivo de diversos titulares noticiosos, el hecho de que muchas construcciones hasta la fecha tienen daños. Dicha impresión deriva de que cuando ocurrieron los últimos sismos, algunas de esas edificaciones eran, por decirlo de alguna manera, jóvenes, pues varias no tenían más de un año.

La interrogante es directa: ¿cuál es la responsabilidad que pudiera existir por parte del Estado, particularmente, de los servidores públicos?, si quienes deben afrontar las consecuencias de los trabajos realizados son aquellos encargados de obra, ingenieros, arquitectos, etcétera.

Pues bien, la responsabilidad reside en los servidores públicos y, consecuentemente, en el Estado, por los actos emitidos para permitir construcciones en determinadas zonas, por no llevar a cabo todas las diligencias o procedimientos que deben, antes de autorizar las construcciones, sean licencias, permisos o cualquiera denominación.

Existe responsabilidad al no cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, y al dejar de observar en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás servidores públicos como a los particulares con los que trata, en los términos que se establecen en el Código de Ética, mandato señalado en la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Aunado a que, por su actividad irregular, los particulares o personas jurídicas pudieron sufrir un detrimento en su patrimonio o derechos. En sus derechos, al no tener certeza jurídica frente a las construcciones en las que habitan o desarrollan sus actividades laborales o ambas. Por supuesto, después de que quede comprobado que los actos administrativos emitidos permitieron la edificación de los inmuebles mencionados en terrenos que no tuvieran las características adecuadas para dicho fin.

El cuerpo normativo mencionado en el párrafo anterior marca esa falta como *no grave*, sin embargo, ya aplicado al caso concreto no tiene nada de no grave, al contrario, se transgreden la seguridad jurídica y los derechos: el derecho a la vivienda, ya que ésta debe ser segura y servir para el desarrollo y esparcimiento del ciudadano; el principio de igualdad, pues el servidor público no lleva a cabo un igual trato a los solicitantes de permisos, autorizaciones, etc., debido a que por motivos ajenos a la ley emite actos administrativos al por mayor, pero en otras ocasiones niega dichos actos, con el fin de favorecer a los grandes desarrolladores inmobiliarios; y el principio de legalidad, ya que al no actuar conforme lo estipulan las diversas normas jurídicas para la emisión de dichos actos, provoca, de manera indirecta, una serie de irregularidades en tales construcciones.

Debe emerger la conciencia hacia un verdadero establecimiento de la responsabilidad del Estado. A este respecto, iniciar con la aplicación del sistema contra la corrupción en los servidores públicos podría significar un avance en la reducción de los efectos por sismos y, en general, desastres naturales.

De lo que se trata es de evitar que más colegios, edificaciones de zonas habitacionales y edificios en general tengan daños después de eventos sísmicos partiendo de un actuar apegado a los estándares y normatividad vigente y de la mano de la adecuación del sistema normativo jurídico que tome en consideración los avances y desarrollos científicos en la materia.

Puede ser que esa adecuación requiera mayores ingresos económicos, dados los recursos materiales y humanos para su implementación, pero sin duda es la panacea a la disminución de los efectos mencionados. En tal sentido, es mejor invertir en recursos que servirán, casi, eternamente, que tener a gente en la cárcel o mendigando, pues hay población que aún no se recupera de sismos de hace 7 y 40 años en la Ciudad de México –así como en otras partes de la República Mexicana–, a la cual parece ser que las ayudas, al ser tan limitadas, no serán suficientes para salir avante, al menos no a corto plazo.

## VIII. Conclusión

El marco normativo hasta hoy existente es guía y fundamento suficiente, de primera instancia, para marcar una responsabilidad al Estado derivada de la actuación de los servidores públicos, pues la seguridad jurídica como derecho debe estar garantizada por los medios que el mismo Estado ha implementado a través del Poder Legislativo y la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo.

No son óbice procesos penales o administrativos para detener los efectos que causan los embates naturales por los que atravesamos. Lo que se debe iniciar es hacer efectiva dicha responsabilidad para que sea ejemplo de actuación para otros servidores públicos que pretendan emitir actos que repercutirán en dichos efectos de los quehaceres de la naturaleza.

Es decir, se trata de iniciar un proceso de reconstrucción gubernativa, con mentalidad futura, y de actuar en el presente en el marco de la legalidad y la ética, pues todas esas actitudes y actuaciones repercuten en el futuro y dicho futuro pone en juego la integridad personal de los ciudadanos. La reconstrucción restituirá habitaciones, y no todas, sin embargo, nunca a los seres queridos.



## IX. Fuentes de consulta

### *Bibliografía*

- CARRÉ DE MALBERG, Raymond, *Teoría general del Estado*, 2a. ed., trad. de José Lión Depetre, México, Fondo de Cultura Económica/UNAM, Facultad de Derecho, 1998.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa, *Compendio de derecho administrativo*, México, Porrúa, 2012.
- GARCÍA PASCUAL, Cristina, coord., *El buen jurista. Deontología del derecho*, México, Tirant lo Blanch, 2013 (Teoría).
- GASCÓN, Margarita, “Actores y palabras”, en Margarita Gascón, ed., *Vientos, terremotos, tsunamis y otras catástrofes naturales. Historia y casos latinoamericanos*, Buenos Aires, Biblos, 2005.
- GORDILLO, Agustín, “La responsabilidad del Estado”, en *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, t. 8, 2a. ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2013.
- HURTADO BADIOLA, David, “La modernización de la organización y el funcionamiento de la Administración Pública en México”, en Fauzi Hamdan Amad y José Fernando Franco González Salas, coords., *Obra jurídica enciclopédica*, vol. 1. Derecho administrativo, México, Porrúa/Centro de Investigación e Informática Jurídica, 2012.
- KÁRNÍK, Vit y S.T. Algermissen, “Zonificación sísmica”, en *Terremotos. Evaluación y mitigación de su peligrosidad*, París/Barcelona, UNESCO/Blume, 1980.
- LEONTINA SOSA, Guillermina, “Supremacía constitucional”, en Walter F. Carnota, dir., *Teoría constitucional*, Buenos Aires, La Ley, 2013.

- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Diccionarios jurídicos temáticos*, vol. 3. Derecho administrativo, 2a. ed., México, Oxford University Press, 2002.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, 23a. ed., Madrid, 2014 [en línea], <<http://dle.rae.es/>>.
- ROBINSON, Edwin S., *Geología física básica*, trad. de María Cristina Suárez Ares y Osvaldo Silva Luna, México, Noriega Editores/Limusa, 1990.
- TYRREL, G.W., *La tierra y sus misterios*, trad. de Antonio Ribera, Barcelona, Labor, 1970 (Nueva Colección Labor, 104).