

# Lineamientos para una política pública de reacción, prevención y reconstrucción ante desastres con perspectiva de derechos humanos, participación y transformación de la desigualdad

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM\*

Los sismos de las últimas semanas dejaron al descubierto las enormes fallas de prevención y vigilancia de las autoridades estatales, pero también la fortaleza de la sociedad civil para llenar esos vacíos. Ahora que las labores más urgentes de búsqueda de desaparecidos y atención humanitaria de emergencia a supervivientes se empiezan a afianzar, las personas afectadas por el sismo se preguntan de qué manera pueden reconstruir sus condiciones de vida, y la sociedad entera, a su vez, se pregunta cómo pueden prevenirse las falencias de reacción evidenciadas. Este documento pretende ofrecer lineamientos básicos para una política pública de prevención, reacción inmediata y reconstrucción ante los sismos con perspectiva de derechos humanos, así como de transformación de las relaciones de poder y participación.

\* Este documento fue redactado por María Paula Saffon con la colaboración de Rodrigo Gutiérrez, Hugo Concha, Karina Ansolabehere, y se nutrió enormemente de los comentarios y sugerencias de otros investigadores del IIJ, el IIS, el III y el Instituto de Geofísica de la UNAM.

La primera razón por la cual una política de ese tipo es necesaria es que, si bien los sismos resultan de fenómenos naturales inevitables e imprevisibles, los impactos que generan dependen en mucho de las medidas que se toman (o no) para prevenirlos y mitigarlos. Por eso los especialistas se refieren a los desastres como procesos sociales que no se subsumen por completo en el fenómeno natural que los produce. En tal sentido, resulta inadmisibles que, dado el gran riesgo sísmico que existe en México, no se cuente hasta la fecha con una política pública integral para prevenir y reaccionar adecuadamente frente a esos fenómenos naturales, de modo que no se conviertan en desastres. En buena medida, su ausencia permitió que se generaran afectaciones que podrían haberse evitado, y ha impedido que las autoridades estatales reaccionen de manera adecuada ante la emergencia. Por ello, crear una política pública comprehensiva y progresista de prevención y reacción es importante no sólo para lidiar con las consecuencias de los sismos, sino también para garantizar que las afectaciones y las fallas de atención no vuelvan a repetirse.

La segunda razón es que, ante desastres como los que ocurrieron, no basta con reaccionar ante la emergencia; es preciso también reconstruir. Dado el enorme esfuerzo económico, social y político que implica la reconstrucción, es importante ver en ella una oportunidad no sólo de devolver a las personas y a las comunidades afectadas a la situación en la que se encontraban con anterioridad al desastre, sino también de transformar las condiciones de vulnerabilidad y exclusión que facilitaron que fueran ellas víctimas del desastre, o que en cualquier caso las mantienen en situación de desventaja (como la clase social, la raza y la etnia). Así las cosas, la meta de la reconstrucción puede conectarse con las metas de prevención y de distribución equitativa de los riesgos e impactos negativos que éstos acarrear. En particular, una política de reconstrucción transformadora ofrece la oportunidad de reposicionar el rol del Estado en la sociedad, recuperando su capacidad de intervención

en la economía para limitar los impactos desproporcionados de las fuerzas del mercado y para construir relaciones solidarias para enfrentar los riesgos.

En efecto, la política de reconstrucción permite acudir a medidas creativas para redistribuir las cargas derivadas de los riesgos entre los distintos actores sociales, protegiendo a los más débiles y requiriendo contribuciones especiales de los más aventajados. Adicionalmente, una política de reconstrucción transformadora ofrece la oportunidad de promover la recuperación y el fortalecimiento del tejido social y de los procesos organizativos y participativos de las comunidades afectadas. Para ello, es preciso entender las afectaciones de los sismos no sólo como daños materiales individuales, sino también considerar que las personas perdieron tanto seres queridos, viviendas, espacios de trabajo y objetos personales, como un entorno comunitario y político que dotaba de significado su vida. Por eso, es fundamental prevenir que las medidas de apoyo que tome el Estado no impidan la reconstitución de ese entorno ni dividan o fragmenten a las comunidades.

A ese respecto, la experiencia del Movimiento Urbano Popular tras el sismo de 1985 ofrece lecciones valiosas. El lema de que los afectados puedan “cambiar de casa pero no de barrio” puede servirnos de guía. En aquellos edificios o colonias en los que los procesos organizativos son fuertes, éstos habrán de ser reconocidos y no cooptados por el Estado, lo cual implica que la interlocución use los canales representativos ya establecidos y que se les dote de capacidad de decisión e incidencia. En aquellos edificios o colonias en los que los procesos organizativos son más débiles, el Estado deberá promover su fortalecimiento, estableciendo espacios para que las comunidades tomen decisiones sobre su destino, que no puedan ser manipulados por las autoridades.

El enfoque con perspectiva de derechos humanos, transformación y participación que aquí proponemos no es un argumento de *lege ferenda*, sino que encuentra sólido sus-

tento en la Constitución y las leyes mexicanas ya existentes, así como en los estándares internacionales de derechos humanos. En particular, cabe mencionar reformas recientes como la reforma constitucional en materia de derechos humanos en 2011, la recientemente aprobada Constitución para la Ciudad de México, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF) y la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU). Esta última establece como principios que deben ser observados por toda política pública de ordenamiento territorial, desarrollo y planeación urbana, y coordinación metropolitana en todos los niveles de gobierno: el derecho a la ciudad, la equidad y la inclusión, el derecho a la propiedad urbana, la participación democrática y la transparencia, la protección y progresividad del espacio público, la resiliencia y la seguridad urbana frente a los riesgos naturales y antropogénicos, y la sustentabilidad ambiental, entre otros (artículos 4o. y 5o.). Asimismo, establece como objetivos de las reglas relativas a la ocupación del territorio prevenir riesgos, evitar daños irreversibles y mitigar impactos y costos (artículos 65 y 66). También dispone el derecho de todas las personas a “obtener información gratuita, oportuna, veraz, pertinente, completa y en formatos abiertos de las disposiciones de planeación urbana y zonificación que regulan el aprovechamiento de predios en sus propiedades, barrios y colonias” (artículo 94). Finalmente, exige la promoción de la participación ciudadana “en todas las etapas del proceso de ordenamiento territorial y la planeación del Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano”, incluida “la prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanas”, así como “el financiamiento y operación de proyectos estratégicos urbanos, habitacionales, industriales, comerciales, recreativos y turísticos” (artículos 92 y 93). La Constitución de la Ciudad de México también establece la participación ciudadana como principio rector (artículos 3o. y 11(2a)), como lo hacía ya la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, indicando que la participación es pertinente para “la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos

de gobierno" (artículo 2o.). Asimismo, tanto la Constitución nacional como la de la Ciudad de México reconocen varios derechos sociales, económicos y culturales, incluido el derecho a la vivienda. Ésta, según la Constitución nacional (artículo 4o.), debe ser digna y decorosa; y, según la Constitución de la Ciudad de México (artículo 9o., literal E), debe ser adecuada, accesible, asequible, habitable, adaptada culturalmente, de suficiente tamaño, segura y con acceso a infraestructura y servicios públicos básicos, así como conforme a los principios de gastos soportables, seguridad jurídica de la tenencia y contra el desalojo arbitrario e ilegal. El derecho a la vivienda también es reconocido por diversos tratados internacionales de derechos humanos,<sup>1</sup> así como por las interpretaciones que de ellos han hecho los órganos encargados de su observación.<sup>2</sup>

Del enfoque general anterior se deriva una propuesta concreta de crear un sistema nacional integral de prevención, reacción y reconstrucción frente a desastres (SNIPRRD), que ofrezca una cara única y coherente del Estado frente a los desastres y que, tanto por su estructura como por el contenido de las medidas básicas que desarrolle, contribuya a las metas de prevención y transformación democrática de las relaciones de poder. En cuanto a la estructura, proponemos que el SNIPRRD sea diseñado e implementado por un órgano independiente presupuestal y funcionalmente, que sea la máxima autoridad en materia de prevención, reacción y reconstrucción frente a desastres, que tenga una composición plural y un carácter participativo, y con presencia en —y representación de— los niveles nacional, estatal y local.

---

<sup>1</sup> Ver el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el artículo 5 de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, el artículo 14 de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) y el artículo 27.3 de la Convención de los Derechos del Niño.

<sup>2</sup> Ver las Observaciones Generales núms. 4 y 7 del Comité DESC, así como la Observación General núm. 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.

Los objetivos principales de la conformación y funcionamiento de ese órgano deberían ser: (i) unificar y hacer coherente la política pública de prevención, reacción y reconstrucción, de modo que se articulen las diferentes funciones públicas que en la actualidad están dispersas en variadas instituciones, por lo que dificultan la acción coordinada y la rendición de cuentas; (ii) garantizar la participación de los afectados y de la sociedad civil tanto en la composición del órgano como en todas las decisiones de diseño e implementación que éste tome, incluidas las relacionadas con gasto público, que deberán incorporar herramientas para la construcción de presupuestos participativos y verificación ciudadana de la implementación; (iii) garantizar también la independencia y la competencia técnica del órgano.

Con el fin de lograr tales objetivos, a nivel nacional, el órgano será presidido por un/una alto funcionario del Ejecutivo, designado por el presidente y con línea directa con él, que tendrá facultades amplias para coordinar a las diferentes dependencias del Ejecutivo cuyas competencias estén relacionadas con el tema (incluyendo Protección Civil, Economía y Sociedad, Vivienda, Obras Públicas, Educación, Salud). Además, el alto funcionario para la prevención, reacción y reconstrucción someterá sus decisiones a la consideración de un Consejo o Junta de alto nivel, que podrá vetar dichas decisiones, y que estará compuesto por: (1) representantes de los organismos estatales y no estatales de derechos humanos y de transparencia; (2) representantes de los afectados por los sismos; (3) representantes de sectores técnicos expertos en materia de construcción y riesgo. Proponemos que se lleve a cabo un proceso de selección independiente, transparente y participativo de los representantes de estos sectores con las siguientes características: que haya un Comité de Selección en el que participen representantes de los sectores antes señalados; que el Comité de Selección haga públicos los criterios con los que hará la selección, y que dichos criterios tengan en cuenta, en el caso de los afectados, que representen de modo proporcional a las regiones del país y a los sectores más afectados, así como un enfoque diferencial de género,

étnico y de clase; que el Comité recabe hojas de vida de aspirantes y las haga públicas; que se abra un espacio para opiniones y comentarios de la sociedad civil, y que se promueva en especial la participación de los afectados; que la selección de los integrantes sea justificada públicamente por el Comité, con base en sus criterios y dando especial importancia a las opiniones de los afectados. En los niveles estatal y local, se propone que el órgano funcione a través de mesas de trabajo en las que se consulte a los afectados las decisiones a tomar y se los vincule en la implementación y ejecución de recursos a través de ejercicios de presupuesto y diseño participativo.

Una estructura como la antes propuesta puede ser replicada a nivel estatal o distrital de manera concomitante o como antecedente del órgano nacional. En el caso de la CDMX, por ejemplo, ello implicaría que el órgano central funcionara con mesas de trabajo en las diferentes delegaciones. El órgano tendría competencias generales para diseñar, promover ante el Legislativo e implementar políticas coordinadas en materia de prevención, reacción y reconstrucción, así como medidas para hacer dichas políticas financieramente viables y sostenibles. Dichas competencias deberían garantizar la participación de afectados y sociedad civil en todas las etapas, mediante la celebración de audiencias de deliberación temática, la consulta previa y vinculante a las comunidades directamente afectadas, y la promoción de presupuestos y diseños participativos. Además, para promover el enfoque transformador y de derechos humanos, dichas políticas deberían incluir objetivos y medidas concretas como las que se sugieren a continuación.





## Política de reacción y atención humanitaria frente a la emergencia

El SNIPRRD debería tener una dependencia encargada de la política de reacción y atención humanitaria a emergencias, cuyas tareas deberían incluir:

- 1) La formulación, promoción e implementación de un marco jurídico de reacción frente a la emergencia, que:
  - A) Unifique, revise y actualice los estándares de construcción, los protocolos de evacuación, las reglas sobre polígonos de protección, amortiguamiento y salvaguarda, las competencias y las formas de coordinación interinstitucional de las autoridades públicas en materia de emergencia a la luz de los instrumentos internacionales, la legislación nacional,<sup>3</sup> los informes técnicos de entes nacionales especializados de investigación y las experiencias comparadas exitosas.
  - B) Especifique el modo en el cual tales estándares, protocolos, reglas, competencias y formas de coordinación son aplicables a los distintos tipos de edificio, según su ubicación, altura, diseño y uso, dando prioridad especial a hospitales, escuelas, centros para la tercera edad

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, la LGAHOTDU en su artículo 6, IX y X plantea la posibilidad de considerar de utilidad pública la atención de situaciones de emergencia debidas al cambio climático y fenómenos naturales y la delimitación de zonas de riesgo y el establecimiento de polígonos de protección, amortiguamiento y salvaguarda para garantizar la seguridad de las personas y de las instalaciones estratégicas de seguridad nacional.

y otros edificios con población especialmente vulnerable, además de revisar críticamente el rol que juegan y deberían jugar las fuerzas militares.

C) Promueva la adopción de esos estándares, protocolos, reglas, competencias y formas de coordinación en todos los estados de la república, no sólo en lo que se refiere al diseño de edificios nuevos (a través de códigos de construcción) sino también en lo que tiene que ver con el mantenimiento de edificios viejos para garantizar su resiliencia.

D) Lleve a cabo un censo de todos los edificios de la república para determinar el tipo de mantenimiento que requieren para resistir nuevos fenómenos sísmicos o de otro tipo.

E) Desarrolle labores periódicas de pedagogía, monitoreo y vigilancia para el cumplimiento de esos estándares, protocolos, reglas, competencias y formas de coordinación, que incluyan la adopción y la difusión de criterios para evaluar el cumplimiento, la apertura de espacios de denuncia y monitoreo ciudadanos, así como la existencia de sanciones eficaces por incumplimiento al seguimiento de los estándares y a las labores de monitoreo por parte de las autoridades públicas.

2) La formulación, promoción e implementación de un marco jurídico de evacuación y atención humanitaria a las víctimas de desastres, que se adecúe a los estándares internacionales de garantía y protección de los derechos humanos y a las necesidades contextuales de los afectados, y que evite que las emergencias se conviertan en una oportunidad para la especulación. Dicha política debería garantizar que existan protocolos claros de evacuación, rescate, demolición y reforzamiento de edificios colapsados o dañados estructuralmente que busquen cumplir los siguientes fines:

A) Maximizar las posibilidades de rescatar con vida a las personas atrapadas, a través de medidas como:

- a) La existencia de un fondo permanente de emergencia al cual pueda acudir para la compra inmediata de materiales necesarios para el rescate;
  - b) La existencia de una norma de emergencia que permita exigir la entrega de los materiales que no se consigan de inmediato por parte de las empresas que los producen o comercializan;
  - c) La existencia de reglas claras de competencia y de coordinación interinstitucional que especifiquen las funciones de rescate y emergencia de cada institución en cada nivel; que restrinjan las funciones de las fuerzas militares a las que se demuestre que sólo ellas puedan cumplir, y que permitan la colaboración y la participación de la sociedad civil;
- B) Ofrecer un tratamiento digno a los familiares de personas atrapadas, desaparecidas, fallecidas y lesionadas, que incluya:
- a) Información frecuente sobre las labores de rescate;
  - b) La posibilidad de que permanezcan cerca al lugar del desastre, y la provisión de todo lo que necesiten para permanecer allí en condiciones de dignidad y seguridad hasta que sus familiares aparezcan o sean debidamente atendidos;
  - c) La posibilidad de que participen en la toma de decisiones, o se opongan y protesten a tales decisiones sin miedo a la represión o a la pérdida de acceso a información o a medidas de apoyo;
- C) Recopilar y verificar de manera sistemática información sobre personas rescatadas con vida, lesionadas, fallecidas y desaparecidas, y hacer pública aquella información que no atente contra la intimidad de las personas;

- D) Separar, registrar y salvaguardar en un lugar seguro los objetos hallados en escombros, con el fin de:
  - a) Identificar los objetos personales de personas desaparecidas que sirvan para dar con su paradero;
  - b) Restituir los demás objetos a las personas que los perdieron.
- E) Permitir que las personas que tienen objetos atrapados en edificios dañados puedan recuperarlos en condiciones de seguridad antes de que comiencen los trabajos de demolición o reforzamiento.
- F) Garantizar que las decisiones de demolición de edificios:
  - a) No sean tomadas hasta que exista total seguridad por parte de los rescatistas de que no hay más personas vivas o muertas entre los escombros;
  - b) Estén respaldadas en peritajes técnicos confiables;
  - c) Sean informadas previamente a los afectados;
  - d) No se implementen si existe oposición de la comunidad afectada, en cuyo caso deberán lograrse consensos antes de proceder; que nunca pueda reprimirse o amedrentarse a la población que se opone;
  - e) Sean precedidas de la separación y el resguardo de objetos recuperables que pueden ser destruidos con la demolición;
  - f) Minimicen los costos en los cuales los afectados deben incurrir, a través de la garantía de que:
    - Las demoliciones serán financiadas con recursos públicos;

- Serán acompañadas de medidas de reconstrucción que atiendan a los criterios señalados en el último acápite;
- Los afectados no deberán pagar por los servicios públicos que generen facturación entre el momento de la emergencia y el momento de la reconstrucción.

G) Garantizar que las decisiones de reforzamiento de edificios:

- a) Aseguren la participación de los afectados;
- b) No se lleven a cabo si éstos prefieren la demolición y la reconstrucción;
- c) Sean financiadas con recursos públicos. Que se asegure el acceso de todas las personas afectadas por el desastre natural a servicios públicos básicos como la atención de salud y el suministro de agua en condiciones de gratuidad mientras dure la emergencia. En consecuencia, que se adopten medidas como:
  - La construcción y dotación adecuada de unidades de salud de primer nivel en todos los barrios de las ciudades, de modo que en el evento de una emergencia los afectados no deban ser transportados largas distancias, poniendo con ello en riesgo su salud y dificultando la circulación, como sucedió en la CDMX el 19 de septiembre.
  - La adopción de medidas de emergencia que permitan a las autoridades exigir: a las empresas de suministro de servicios públicos, que los suministren y distribuyan gratuitamente mientras dure la emergencia, y la exigencia a empresas comerciales con capacidad de distribución (como embotelladoras de cerveza o refrescos) que colaboren con la distribución de agua en lugar de realizar sus actividades comerciales mientras sea necesario para garantizar la continuidad del servicio.
- d) Que se respete la autonomía y dignidad de todas las personas evacuadas o afectadas por el desastre y que, de conformidad con ello, se garantice:

- Que todas las personas que no puedan habitar en sus hogares puedan acceder a un albergue temporal en condiciones de dignidad y seguridad. En consecuencia, garantizar que haya espacios, recursos y personal disponibles para que se creen suficientes albergues que cumplan con los estándares básicos de protección de derechos humanos, incluyendo: acceso a alimentos en buen estado, agua, camas y baños suficientes, atención básica de salud y psicológica; protección y recreación de menores; prevención de la discriminación y de todas las formas de violencia, en especial de género; no presencia de militares; certeza de que el albergue permanecerá abierto y de que ninguno de sus integrantes será expulsado hasta que todas las personas encuentren una solución de vivienda adecuada para su situación; en caso de ser imperioso el cierre del albergue, garantía de que las personas que lo habitan serán consultadas y de que sólo serán trasladadas a un lugar que ellas consientan y que cuente con las mismas condiciones, que se prohíba la persecución o la represión contra las personas que se opongan al cierre del albergue.
- Que en los campamentos de personas sin hogar no haya ninguna persona que quiera acceder a un albergue pero que no haya podido por falta de espacio o porque el suyo fue cerrado prematuramente. Asimismo, garantizar en esos espacios las condiciones del literal anterior.
- Que todas las cocinas destinadas a alimentar a personas afectadas por el sismo cuenten con alimentos suficientes, balanceados y en buen estado; que haya un número suficiente de ellas en los distintos puntos de las localidades donde hubo afectaciones para que puedan acceder tanto personas que perdieron su hogar como personas que perdieron su fuente de subsistencia; y que funcionen hasta que todas esas personas encuentren una solución a su situación.

- Que se creen medidas especiales de protección y asistencia monetaria temporal adecuada y suficiente para las personas que no pueden habitar sus hogares o que han perdido su fuente de subsistencia y que no cuentan con recursos suficientes para sobrevivir por su cuenta. Esas medidas deben encaminarse a prevenir la especulación, a garantizar que las personas puedan permanecer en los barrios en los que habitaban antes del desastre sin verse obligadas a reubicarse y a perder así el tejido social y comunitario y la posibilidad de hacer seguimiento a su situación, así como a cumplir con la obligación internacional de proteger por medios adecuados a los inquilinos contra aumentos desproporcionados de los alquileres (Observación General no. 4 del Comité DESC punto 8.c). Las medidas para lograr ese objetivo incluyen:  
*a.* Congelar las rentas de lugares afectados por los desastres para que no superen el precio promedio previo al desastre. *b.* Otorgar una asistencia monetaria temporal a toda persona que perdiere su fuente principal de subsistencia o que habitara un hogar destruido o severamente afectado, con independencia de su condición de propietario, arrendatario u ocupante, que sea suficiente para pagar un alquiler para todo su núcleo familiar en el barrio en el que vivía con anterioridad al desastre.





## Política de prevención

El SNIPRRD debería tener una segunda dependencia encargada de la política de prevención de desastres, cuyas tareas deberían incluir, entre otras, la formulación, promoción e implementación de un marco jurídico de conocimiento, evaluación y manejo del riesgo, que garantice: la pronta identificación y continua actualización de las zonas de riesgos por fenómenos naturales en todas las localidades y sublocalidades del país. Con ese fin en mente, deberían tomarse medidas como:

- 1) Crear suficientes estaciones sismológicas y de detección de otros riesgos naturales a lo largo del país, y dotarlas con recursos materiales y humanos suficientes;
- 2) Proveer apoyo financiero suficiente y continuo a centros públicos de investigación especializados en riesgo, como el servicio sismológico del Instituto de Geofísica de la UNAM, que no vulnere en modo alguno su independencia y autonomía; la vinculación de la información existente en materia de riesgos con los marcos de acción y las acciones efectivas tomadas por las autoridades encargadas de la prevención de desastres, a través de medidas como:
  - A) La elaboración por parte de la dependencia del SNIPRRD encargada de la prevención de informes periódicos de riesgos que, con base en los hallazgos de los centro de investigación especializados:
    - a) Establezcan la probabilidad de ocurrencia de distintos fenómenos naturales en los distintos lugares del territorio nacional;

- b) Identifiquen los problemas que pueden conducir a que esos fenómenos conduzcan a desastres, como la excesiva explotación del manto acuífero en el caso de sismos;
- c) Hagan recomendaciones vinculantes a las autoridades competentes sobre cómo enfrentar esos problemas y la manera de minimizar la posibilidad de que los fenómenos conduzcan a desastres o produzcan afectaciones graves.

B) La revaluación de las funciones, capacitación y formas de selección de las autoridades de protección civil, con el fin de asegurar que sus acciones se ajusten a los lineamientos de esta política integral, así como para evitar la situación generalizada de incertidumbre y falta de confianza en sus peritajes que existe en la actualidad. Esto implica, entre otras medidas:

- a) Que se establezca como función de protección civil no sólo la realización de peritajes de edificaciones con posterioridad a la ocurrencia de desastres, sino también la realización de peritajes periódicos de evaluación de riesgos y de resistencia;
- b) Que se adopten e implementen criterios claros, públicos y rigurosos sobre las capacidades técnicas que las autoridades de protección civil deberían tener para poder evaluar riesgos y verificar periódicamente que las edificaciones a lo largo del territorio nacional los pueden soportar;
- c) Que se reformen los mecanismos de selección y promoción de los funcionarios de protección civil para que sean los anteriores criterios de idoneidad técnica y no la discrecionalidad política los que definan el ingreso y los ascensos en la función;
- d) Que se adopten criterios claros, públicos y de fácil aplicación y comprensión del modo en el cual las autoridades de protección civil deben evaluar riesgos y llevar a cabo peritajes de edificios;

- e) Que se establezca un programa especializado de capacitación de los actuales y potenciales aspirantes a ser funcionarios de protección civil para que haya suficientes autoridades de protección civil a lo largo del territorio nacional con las capacidades técnicas para elaborar peritajes que cumplan con los criterios antes referidos;
- f) Que se exija que los peritajes elaborados por los funcionarios de protección civil sean justificados con base en cada uno de los criterios anteriores;
- g.) Que se establezcan canales para que los afectados puedan cuestionar esos peritajes y exigir segundos peritajes que aumenten la certeza, así como la sanción de los funcionarios que no los apliquen adecuada o rigurosamente;
- h) Que la dependencia del SNIPRRD encargada de la prevención monitoree y evalúe el cumplimiento de las funciones de protección civil, con capacidad para imponer sanciones en caso de incumplimiento;

El derecho de toda persona a saber que el lugar donde habita, trabaja, estudia, etcétera, se encuentra en un lugar de riesgo natural, del cual se desprenden:

- 1) El derecho de acceso a información veraz, completa y clara sobre los riesgos por fenómenos naturales y las vulnerabilidades que se derivan de ellos, que afectan a las personas ubicadas en diferentes lugares de la república, que incluya medidas como:
- 2) La exigencia a empresas constructoras y remodeladoras de incluir en las solicitudes de permisos de obra un informe sobre las medidas que tomarán para lidiar con el riesgo, que incluya medidas tanto para disminuir vulnerabilidades como para evacuar en caso de emergencia;
- 3) La exigencia a empresas o consorcios para el mantenimiento de edificios o conjuntos de casas de solicitar peritajes periódicos sobre el estado de las construcciones y que, de conformidad con ello, lleven a cabo las labores de mantenimiento que se precisen;

- 4) La exigencia a autoridades encargadas de la supervisión de obras y del mantenimiento de edificios de realizar informes periódicos sobre la capacidad de viejos y nuevos edificios para resistir fenómenos naturales y para permitir la evacuación en casos de emergencia;
- 5) La asignación de facultades sancionatorias a las autoridades antes aludidas para castigar a las empresas que no adecuen sus obras y a las empresas o consorcios de mantenimiento que no realicen mantenimientos periódicos según las necesidades; el establecimiento de programas permanentes de pedagogía sobre el manejo del riesgo en todas las instituciones educativas de la república, ajustados a los diferentes niveles de enseñanza, que desarrollen en todos los estudiantes capacidades para:
  - A) Entender el tipo de riesgos naturales que enfrentan según el lugar en el que viven;
  - B) Tener claridad sobre las acciones que pueden tomar para prevenir y mitigar esos riesgos, así como sobre las acciones que pueden exigir de parte de autoridades públicas y de terceros.
  - C) Otra tarea de la dependencia de prevención debería consistir en la formulación, promoción e implementación de un marco jurídico de asignación y ampliación de responsabilidades por desastres, que tenga por fines: garantizar que se identifiquen responsabilidades y se asignen consecuencias jurídicas proporcionadas y disuasivas por las afectaciones sufridas tras desastres naturales que resulten del incumplimiento de normas de construcción, mantenimiento o vigilancia de edificaciones por parte de particulares o autoridades públicas. Para lograrlo, deberían adoptarse medidas como: *i.* Compilar y hacer pública toda la información que se tiene sobre las afectaciones de los sismos recientes, incluyendo: número y situación personas desaparecidas y fallecidas, edificios colapsados y con daño estructural, albergues y personas que los ocupan, desalojos y personas afectadas

por ellos, personas en la calle. *ii.* Desplegar todos los esfuerzos técnicos, económicos y periciales para identificar las razones por las cuales las construcciones colapsaron o fueron dañadas y a partir de ello fincar las responsabilidades civiles, penales y administrativas de funcionarios públicos y constructores. Para ello es fundamental hacer público el censo de inmuebles afectados y ampliar la información pública del Atlas de Riesgo de la Ciudad de México ([http://atlas.cdmx.gob.mx/zonificacion\\_sismica.html](http://atlas.cdmx.gob.mx/zonificacion_sismica.html)), así como mejorar la plataforma de consulta para que la misma efectivamente sea útil. *iii.* Establecer una subdependencia especializada que, con base en el análisis de patrones de violación de leyes por parte de particulares y autoridades públicas, desarrolle una estrategia de promoción o apoyo apoye a los afectados en la promoción de acciones judiciales contra los responsables. Dicha estrategia debería:

- a) Seleccionar y priorizar casos con base en su potencialidad de responsabilizar a los sectores que más violaron normas o que más se beneficiaron de la violación de normas que generaron afectaciones, como las empresas constructoras, los directores responsables de obras y las autoridades encargadas de la vigilancia del cumplimiento de normas de construcción;
- b) Buscar la asignación de responsabilidades de carácter tanto penal como civil y administrativo;
- c) Promover interpretaciones de las normas vigentes que amplíen la responsabilidad en las anteriores tres ramas del derecho, que se basen en la jurisprudencia nacional existente o en el derecho comparado. Dichas interpretaciones pueden incluir, entre otras:
  - La aplicación a constructoras y desarrolladoras inmobiliarias que violaron normas en materia de riesgo de la doctrina de daño punitivo en materia civil, que desarrolló la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sentencia de amparo 30/2013 para

ampliar los montos de indemnización derivados del artículo 1916 del Código Civil, con el fin de que tengan efectos no sólo resarcitorios sino también disuasivos.

- La aplicación a autoridades administrativas que permitieron o no sancionaron tales violaciones de doctrinas de responsabilidad administrativa, como la de omisión en el cumplimiento de funciones o de la de falla en el servicio.

d) Remitir los casos que involucren la corrupción de autoridades públicas al Sistema Nacional Anticorrupción.

e) Promover la participación activa de los afectados directos y de organizaciones de la sociedad civil en todos los procesos jurídicos de responsabilidad, entre otras cosas a través de:

- La realización de audiencias públicas sobre temas particularmente sensibles, como el colapso o daño de escuelas y hospitales, o el desalojo de albergues;
- La promoción del aporte de pruebas documentales, testimoniales y periciales por parte de organizaciones de derechos humanos y otras de la sociedad civil;
- La promoción de la participación como coadyuvantes y *amicus curiae* de organizaciones de derechos humanos y otras de la sociedad civil; ampliar el efecto disuasivo y la capacidad de ofrecer compensaciones adecuadas del marco jurídico de responsabilidad vigente, a través de medidas como: *i.* la creación de un régimen especial de responsabilidad civil agravada en el caso de constructoras y desarrolladoras inmobiliarias que, de modo similar al régimen en materia de aviación, relaje los requisitos para establecer culpa y/o invierta la carga de la prueba; *ii.* la inclusión en el orden de prelación de acreedores de empresas de construcción de los afectados por daños derivados del incumplimiento de normas relacionadas con riesgo ambiental; *iii.* la

creación de un sistema obligatorio de seguros para la construcción y adquisición de vivienda, que permita ampliar la cobertura de los asegurados y abaratar los costos de los seguros; iv. la creación de un fondo de responsabilidad por daño que pueda usarse para compensar los daños que no logren obtener compensación a través de los anteriores regímenes o de casos judiciales.





## Política de reconstrucción

• 29

LINEAMIENTOS PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA DE REACCIÓN

Finalmente, el SNIPRRD debería encargarse de materializar una política de reconstrucción, cuya misión fundamental debería consistir en hacer de la reconstrucción una oportunidad de transformación de las relaciones de poder, buscando satisfacer mancomunadamente los objetivos de protección progresiva de los derechos sociales, económicos y culturales; participación, fortalecimiento del tejido social y comunitario, distribución equitativa de los costos de la reconstrucción y garantía de no repetición de desastres socialmente creados, a través de medidas como las que se especifican a continuación.

Para garantizar la satisfacción progresiva y no discriminatoria de los derechos sociales, económicos y culturales de los afectados actuales y potenciales, de conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos sobre la materia, la política de reconstrucción debería adoptar medidas como las siguientes:

1) En materia de vivienda:

A) Adoptar e implementar una política de reconstrucción de viviendas colapsadas y con daño estructural, así como de reforzamiento de las viviendas con daño no estructural, que sea gratuita para las personas afectadas por los desastres que sean necesitadas socioeconómicamente; en consecuencia:

- a) Establecer el nivel de afectación de la vivienda y la necesidad socioeconómica de los afectados de acceso a la política, dando prioridad a grupos con necesidades especiales como madres cabeza de familia, personas de la tercera edad y grupos étnicos.
  - b) Impedir que el acceso a la política esté condicionado a la tenencia de un título de propiedad, o que el acceso pueda priorizarse en función del tipo de derecho del solicitante con la vivienda afectada. Esto implica que la política debería cobijar, sin otra distinción que la de la necesidad, a propietarios individuales o en condominio con y sin título de propiedad, a arrendatarios y ocupantes de vivienda de emergencia y de asentamientos informales.
  - c) Restringir las políticas de créditos para la reconstrucción de viviendas a las personas menos necesitadas, y establecer criterios de priorización según la necesidad que permitan que las personas con mayores recursos aporten más a los costos de la reconstrucción que aquellas con menores recursos.
- B) Garantizar que todo tipo de vivienda reconstruida cumpla con los siguientes estándares:
- a) Seguridad de las construcciones contra el riesgo.
  - b) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, incluyendo agua potable, alumbrado, instalaciones sanitarias adecuadas, servicios de emergencia, energía para la cocina, seguridad.
  - c) Garantía de gastos soportables, lo cual significa que los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberán ser de un nivel que no impida ni comprometa el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Para lograr lo anterior, entre otras medidas, se deberá garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sea conmensurado con los niveles de ingreso.

- d) Habitabilidad, es decir que la vivienda ofrezca un espacio adecuado a sus ocupantes y de protección frente a las condiciones climáticas, amenazas para la salud, riesgos estructurales, y que garantice la seguridad física de los ocupantes.
- e) Adecuación cultural, lo que significa que la forma en la que se construya la vivienda, los materiales utilizados, así como las políticas en que se apoyan deben permitir de forma adecuada la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. Para lograrlo, al tiempo que se garantiza seguridad, los esfuerzos de reconstrucción deberán propender por reforzar los materiales tradicionales en lugar de remplazarlos.

C) Propender por que, una vez se cubran las necesidades de los afectados por los recientes fenómenos naturales, las políticas de acceso gratuito a la vivienda y de créditos para la reconstrucción puedan extenderse a sectores sociales con similares necesidades a las de los afectados.

## 2) En materia de educación:

- A) Adoptar e implementar una política de reconstrucción de escuelas públicas colapsadas y con daño estructural, así como de reforzamiento de dichas escuelas con daño no estructural, que garantice el regreso a clases y la seguridad plena de todos los estudiantes del país a todos los niveles y que, en consecuencia:
  - a) Se propenda por la reconstrucción simultánea de todas las escuelas del país y que, si ésta no fuere posible, se dé prioridad a las escuelas más afectadas en las áreas de mayor necesidad socioeconómica y de menor presencia estatal;
  - b) Se exija que, con anterioridad a la reapertura de cualquier escuela con cualquier tipo de daño visible, se realice un dictamen confiable y bien justificado (con base en los criterios establecidos en secciones anteriores);

- c) Se ofrezcan alternativas de calidad para los estudiantes que no puedan regresar a sus escuelas mientras se reconstruyen, que privilegien las siguientes estrategias por sobre el estudio a distancia o al aire libre:
    - La adecuación de edificios públicos aledaños en buenas condiciones para el funcionamiento temporal de escuelas;
    - El arrendamiento de edificios privados aledaños en buenas condiciones con el mismo fin;
    - La promoción de convenios con escuelas públicas y privadas aledañas o cercanas en funcionamiento para que reciban temporalmente a estudiantes afectados;
  - d) Hacer de las escuelas un objeto prioritario de las políticas de mantenimiento de las construcciones y de monitoreo planteadas en secciones anteriores.
- B) Establecer políticas similares a la de escuelas colapsadas y con daño estructural para hospitales, centros para la tercera edad y recreativos, y otro tipo de establecimientos de cuyo funcionamiento adecuado dependan derechos sociales. Para garantizar el derecho a la participación, la política de reconstrucción debería adoptar medidas como las siguientes:
- a) Reconocer y apoyar sin cooptar a las asambleas vecinales o barriales elegidas democráticamente como los órganos de representación de los afectados en la toma de decisiones colectivas sobre el presente y futuro de esos lugares;
  - b) Promover la elección y el funcionamiento periódico de dichas asambleas donde no existan o sean débiles, pero sin intervenir en su forma de elección o en el procedimiento de toma de decisiones;

- c) Garantizar la participación con incidencia efectiva de las comunidades afectadas a través de sus representantes, así como de organizaciones de la sociedad civil, en todos los espacios de diseño, adopción e de implementación de las medidas de atención de emergencia, prevención, reconstrucción y restablecimiento de derechos, a través de mecanismos como: i) el establecimiento de cuotas de afectados y de sociedad civil en todos los órganos deliberativos y decisorios a los distintos niveles de gobierno; ii) la consulta previa vinculante de las comunidades afectadas sobre los proyectos de reconstrucción que involucren sus viviendas, edificios y espacios públicos y comunitarios; iii) el diseño participativo de los anteriores espacios y edificios; iv) presupuestos participativos para determinar el orden de prioridad y los montos asignados a la reconstrucción los diferentes espacios públicos y comunitarios.

Para proteger y fortalecer el tejido social y la organización colectiva de los afectados, además de las anteriores medidas en materia de participación, la política de reconstrucción debería establecer como principio rector de la reconstrucción el de cambiar de casa (o de escuela, iglesia, etcétera) pero no de barrio y, en consecuencia:

- 1) Proteger a los afectados por colapsos o daños estructurales de edificios del desplazamiento fuera de su barrio que puedan promover la especulación y la presión del mercado sobre tierras valiosas, a través de medidas como:
  - A) La declaración de inalienabilidad temporal de los terrenos de edificios colapsados o que deben ser derrumbados;
  - B) El congelamiento temporal de arrendamientos en zonas afectadas no sólo para garantizar que los afectados puedan encontrar una solución temporal de vivienda mientras la suya se

reconstruye, sino también para que los propietarios de viviendas reconstruidas no despojen a los arrendatarios y otros ocupantes de su derecho a continuar como tales.

- 2) Garantizar que la reconstrucción no se limite a viviendas colapsadas o dañadas, sino que incluya (y de prioridad) a los edificios, espacios públicos y comunitarios que permiten la vida de barrio, como escuelas, iglesias, hospitales, plazas, parques, etcétera. Para garantizar la garantía de no repetición de desastres socialmente creados, la libertad de los afectados y la satisfacción progresiva de los derechos sociales, la aplicación del anterior principio debería en todo caso respetar:

A) La seguridad personal de los beneficiarios de la política de reconstrucción, lo cual implica:

- a) Que la reconstrucción de edificios colapsados y demolidos en el mismo lugar en el que estaban, se promueva sólo en la medida en que el tipo de zona y su nivel de riesgo garanticen su resistencia a riesgos naturales futuros y que, en consecuencia:
- Si los niveles de riesgo no permiten la reconstrucción de una vivienda u otro edificio en el mismo lugar, se propenda por que éste se reconstruya en otro lugar del mismo barrio;
  - Si los niveles de riesgo no permiten la reconstrucción de la mayoría de edificios y espacios públicos de un barrio, se garantice que el barrio podrá ser reconstruido en otro lugar de la ciudad, propendiendo por su cercanía geográfica y cultural con el lugar anterior;
- b) Que la reconstrucción en el mismo lugar o en otro atienda a las reglas de construcción y mantenimiento establecidas por la política de prevención de riesgos arriba descrita, incluyendo las reglas relativas a alturas de edificios según el tipo de zona;

B) La autonomía de los beneficiarios de la política de reconstrucción, lo cual implica que, incluso cuando la reconstrucción sea posible en condiciones de seguridad en su mismo barrio, se les permita decidir llevar a cabo la reconstrucción individual o colectiva en otro barrio, con la constatación previa del carácter libre de la decisión, es decir, de que:

- a) Conocen los riesgos de la zona afectada y de la zona a la que se mudarían;
- b) No son víctimas de especulación u otras presiones del mercado.

C) Los objetivos de integración socioeconómica de la ciudad y de no segregación ni marginación de los más necesitados socioeconómicamente, que deberían propender por que:

- a) Todos los proyectos de reconstrucción incluyan una cuota del 20% de vivienda de interés social gratuita o subsidiada;
- b) Los proyectos de reconstrucción de viviendas de escasos recursos cuenten con una proporción mayor de espacios públicos y áreas comunitarias que los demás proyectos de reconstrucción, teniendo en cuenta que las áreas de vivienda privada serán más reducidas.

Para garantizar la distribución equitativa de los costos de la reconstrucción y de los riesgos frente a fenómenos naturales, la política de reconstrucción debería adoptar e implementar medidas como las siguientes:

- 1) La creación de un impuesto para la reconstrucción, que cubra parte de los costos de las políticas antes mencionadas, y que sea recabado entre los sectores de la construcción, el desarrollo inmobiliario y todos los demás que se consideren los mayores beneficiados por (a) las reglas sobre uso del suelo y construcción que hicieron posible que los fenómenos naturales

produjeran desastres socialmente creados; y (b) las nuevas oportunidades económicas que traerá consigo la reconstrucción;

2) La promoción de la producción social del hábitat en los proyectos de reconstrucción que, de conformidad con lo establecido en el artículo 4o. fracción X de la Ley de Vivienda, implica la construcción de vivienda bajo el control de autoproductores y autoconstructores sin fines de lucro, lo cual permitirá que de la reconstrucción no se beneficien únicamente los grandes constructores y desarrolladores inmobiliarios;

3) El impulso de una política de expropiación por causa de utilidad pública, orden público e interés social, que permita:

A) La expropiación de terrenos en donde hayan colapsado o deban ser demolidos edificios, y en donde la mayoría de ocupantes no sean propietarios, de modo que pueda garantizarse a los afectados una mayor seguridad en la tenencia del inmueble reconstruido;

B) La expropiación de terrenos ubicados en zonas de bajo riesgo de fenómenos naturales a ser usados para la reconstrucción de edificios o barrios enteros que no puedan ser reconstruidos en sus mismos lugares por tratarse de zonas de alto riesgo. En esta situación, deberían privilegiarse los terrenos de bajo riesgo que:

a) Se encuentren cerca y/o tengan características culturales similares a las zonas afectadas;

b) No se encuentren densamente contruidos, y por ende ofrezcan el potencial de crecimiento vertical de la ciudad en condiciones de seguridad.



*Lineamientos para una política pública de reacción, prevención y reconstrucción ante desastres con perspectiva de derechos humanos, participación y transformación de la desigualdad*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 29 de noviembre de 2017 en los talleres de Desarrollo Gráfico Editorial, S. A. de C. V., Municipio Libre 175-A, colonia Portales, delegación Benito Juárez, 03300 Ciudad de México, tel. 5601 0796. En esta edición se empleó papel bond blanco de 90 gramos para los interiores y cartulina couché de 250 gramos para los forros. Consta de 200 ejemplares (impresión digital).

