766

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"LA ACTIVIDAD DEL ESTADO FRENTE A LOS SINIESTROS"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A ;

JOSE ALFREDO SANTIAGO LOPEZ

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

C. U. 1989

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

PAGS.

1.- INTRODUCCION 1

CAPITULO I

CONCEPTOS OPERATIVOS Y ANTECEDENTES HISTORICOS.

1.1).- SINIESTRO 4

1.2).- NATURALEZA JURIDICA 21

1.3).- ELEMENTOS 31

1.4).- CLASES DE SINIESTROS 40

1.5).- CONCEPTOS 59

CAPITULO II

FUNDAMENTO JURIDICO DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO FRENTE A LOS SINIESTROS.

2.1).- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL ART. 29 65

2.1.1).- ANTECEDENTES HISTORICOS DEL ART. 29 CONSTITUCIONAL..... 65

2.1.2).- TEXTO ORIGINAL DEL ART. 29 DE LA CONSTITUCION DE 1917, SU REFORMA Y SU TEXTO VIGENTE..... 69

2.1.3).- ANALISIS DEL ART. 29 CONSTITUCIONAL SUSPENSION DE GARANTIAS INDIVIDUALES..... 72

2.1.4).- CAUSA DE SUSPENSION DE LAS GARANTIAS..... 75

2.1.5).- CARACTERISTICAS DE LA SUSPENSION DE LAS GARANTIAS..... 77

2.1.6).- AUTORIDADES QUE INTERVIENEN EN LA SUSPENSION DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES..... 77

2.1.7).- CASO UNICO EN QUE SE HAN SUSPENDIDO LAS GARANTIAS INDIVIDUALES EN MEXICO..... 81

2.1.8).- GARANTIAS CONSTITUCIONALES QUE POR SU PROPIA NATURALEZA NO PUEDEN SER SUSPENDIDAS..... 85

2.1.9).- GARANTIAS CONSTITUCIONALES QUE PUEDEN SER SUSPENDIDAS EN CASO DE SER APLICADO EL ART. 29 CONSTITUCIONAL..... 86

2.1.10).- DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO EN RELACION AL ARTICULO 29..... 88

2.2).- LEGISLACION APLICABLE Y ORGANOS QUE INTERVIENEN EN CASO DE DESASTRE..... 94

2.2.1).- SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL..... 95

2.2.2).- SECRETARIA DE GOBERNACION..... 96

2.2.3).- INSTITUCIONES ARMADAS DE MEXICO 98

2.2.4).- SECRETARIA DE MARINA..... 99

2.2.5).- SECRETARIA DE SALUD.....100

2.2.6).- PARTICIPACION DE ORGANISMOS PUBLICOS Y PRIVADOS EN LOS SISMOS DE 1985.....104

2.3).- PROTECCION CIVIL:
ANTECEDENTES HISTORICOS.....116
2.3.1).- PROTECCION CIVIL EN EL DISTRITO FEDERAL.....118
2.3.2).- PROGRAMA GENERAL DE ATENCION DE EMERGENCIAS
DEL DISTRITO FEDERAL..... 126
2.3.3).- PROGRAMA DE PROTECCION CIVIL..... 136
2.3.4).- SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL..... 144
2.3.5).- OBJETIVOS DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION
CIVIL..... 151
2.3.6).- PROGRAMA DE PROTECCION CIVIL EN LOS TRES
NIVELES DE GOBIERNO..... 160
2.3.7).- PARTICIPACION DE LAS SECRETARIAS DE ESTADO
EN EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL... 168
2.3.8).- CONSEJO NACIONAL DE PROTECCION CIVIL Y
CONSEJOS ESTATALES Y/O MUNICIPALES DE
PROTECCION CIVIL..... 174

2.4).- LEGISLACION QUE SE HA PUBLICADO EN EL DIARIO
OFICIAL DE LA FEDERACION EN CASO DE DESASTRE
O ESTADO DE EMERGENCIA..... 177

CAPITULO III

LA ACTIVIDAD DEL ESTADO FRENTE A LOS SINIESTROS

3.1).- SINIESTRO: ERUPCION VOLCANICA DEL
CHICHONAL, MARZO DE 1982..... 196
3.2) SINIESTRO: EXPLOSION DE GAS EN SAN
JUAN IXHUATEPEC, NOVIEMBRE DE 1984..... 204

3.3).- SINIESTRO: TERREMOTO EN LA CIUDAD DE MEXICO, SEPTIEMBRE DE 1985..... 216

3.4).- SINIESTRO: HURACAN "GILBERTO" COSTAS DE CANCUN, SEPTIEMBRE 1988..... 228

CAPITULO IV

FUNCIONES Y FORMAS DE INTERVENCION DEL ESTADO FRENTE A LOS SINIESTROS.

4.1).- COMISION NACIONAL DE RECONSTRUCCION..... 235

4.2).- PROGRAMA EMERGENTE DE RENOVACION HABITACIONAL POPULAR PARA EL D.F..... 247

4.3).- PROGRAMAS LLEVADOS A CABO POR "EL ORGANISMO DE RENOVACION HABITACIONAL POPULAR EN EL DISTRITO FEDERAL".....250

4.4).- EXPROPIACON POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA.....258

CAPITULO V

LEGISLACION COMPARADA SOBRE CALAMIDADES PUBLICAS.

5.1).- ESPANA..... 262

5.2).- COLOMBIA..... 265

5.3).- ECUADOR..... 268

5.4).- CHILE..... 272

CAPITULO VI

PROPUESTAS PARA AFRONTAR LOS SINIESTROS.

A).- LAGUNAS DE LA LEY..... 274

B).- CREACION DE UNA LEY..... 277

CONCLUSIONES..... 281

BIBLIOGRAFIA..... 288

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

La seguridad de los Asentamientos Humanos, así como la vida personal y social de nuestro país, pueden ser amenazados por los diversos fenómenos tanto naturales como humanos, dentro de los que tenemos a los: sismos, huracanes, erupción volcánica, explosión de gas, incendios, contaminación radiactiva, "contaminación ambiental", etc., ya que son circunstancias que se encuentran latentes en nuestro territorio y en específico en el Distrito Federal, que de no tomarse acciones inmediatas adecuadas para mitigar éstos fenómenos estaremos en una constante bomba de tiempo.

En los pasados terremotos, que afectaron gravemente a la Ciudad de México en Septiembre de 1985, se dejó ver la inexperiencia en materia de Protección Civil que desarrolló la Administración Pública en conjunto con otros organismos que participaron en las diferentes labores de rescate y actividades de emergencia.

Como consecuencia de ello, las medidas adoptadas por los diversos organismos estuvieron desorganizados al momento de ocurrir el siniestro y aún cuando éste tenía ya varias horas transcurrido, sin que se tuvieran bien claro los programas y acciones, de lo que se tenía que llevar a cabo para hacer frente a este desastre.

El objetivo de la realización del presente estudio es el de efectuar en parte un análisis de como está estructurado el Estado Mexicano en los tres niveles de Gobierno, así como

los ordenamientos jurídicos que cuenta para establecer el marco conceptual dentro del ámbito de la Protección Civil en México.

A raíz de los sismos ocurridos en la Ciudad de México los días 19 y 20 de Septiembre de 1985, surge la idea de elaborar el presente estudio como un testimonio que nos tocó vivir ya que nuestro territorio por la ubicación geográfica que tiene, está siempre amenazado por una diversidad de fenómenos naturales, así como aquellos siniestros que pueden ser provocados por la mano del hombre.

Analizaremos también de manera sucinta la intervención de los diferentes organismos tanto de entidades públicas y privadas en el desarrollo de los siniestros que han azotado últimamente de manera drástica nuestro país,

Por otra parte tomaremos en cuenta los múltiples programas que desarrollaron aquellas instituciones para mitigar y poder hacer frente a la situación de emergencia social que vivieron diversas Entidades de nuestra República, consideraremos también los aciertos y fallas que se obtuvieron en el desarrollo de los diferentes siniestros que se mencionan en el presente trabajo.

Ubicaré como hipótesis en este estudio, qué tan segura puede ser la actividad que desarrolle la Administración Pública Federal en el futuro en caso de presentarse un nuevo siniestro de mayor magnitud en nuestro territorio.

En forma general se visualizarán los decretos, acuerdos, reglamentos y otros ordenamientos jurídicos que vinieron a controlar y a estabilizar la crisis social y financiera que se dejó sentir en nuestra ciudad con motivo de los sismos.

Dentro de la singularidad que presenta el Sistema Nacional de Protección Civil ubicaré principalmente los lineamientos que ejerció el Poder Ejecutivo para establecer las bases jurídicas que en forma coordinada pueblo y gobierno hicieron posible llevar a cabo acciones tendientes para salvaguardar la vida, la propiedad, posesiones y derechos de la sociedad.

En forma somera hago alución del marco jurídico de países latinos, refiriéndome a su legislación en el caso específico sobre calamidades públicas.

Como colorario a este trabajo, haré referencia sobre las lagunas que tiene nuestra ley ya que los preceptos que menciona en relación a los estados de emergencia, a la fecha no se han llevado a cabo, debido a que no se le ha dado importancia para respaldar las acciones y labores de la Administración Pública. Asi mismo se establecen los lineamientos jurídicos que deberá contemplar la "Ley de Seguridad Pública", basados en la propuesta del Sistema Nacional de Protección Civil, el cual considero que por la importancia que reviste y por el tiempo que ha transcurrido es necesario entonces su publicación inmediata.

CAPITULO I

I.- CONCEPTOS OPERATIVOS Y ANTECEDENTES HISTORICOS.

1).- SINIESTRO:

Para dar inicio al desarrollo de este tema relativo a los siniestros, voy a citar los conceptos operativos, como su terminologia, en sus diferentes manifestaciones juridicas y técnicas más comunes, así como sus antecedentes históricos.

Cuando llegamos a pensar en la terminología de la palabra siniestro, inmediatamente nos conduce a imaginar sobre un hecho o acontecimiento que ocurre material y fisicamente en la realidad humana.

Por otra parte, apegándonos al estudio y al curso de nuestra materia Derecho Mercantil, impartida en nuestra Facultad, los primeros antecedentes de la palabra siniestro son exteriorizadas dentro del comercio marítimo, en el Derecho antiguo. Y por este concepto identificamos en correlación la palabra siniestro con el contrato de Seguro, que también tiene sus antecedentes en el Derecno pretérito.

Desde que el hombre sintió la necesidad de proteger su patrimonio, su núcleo familiar y a sí mismo, contra las consecuencias de malos hechos, que podrían en un momento determinado provocarle acontecimientos imprevistos, daños irreparables o de inciertas situaciones, fué entonces necesario para él inventar y descubrir nuevas formas para protegerse de la amenaza y de los riesgos que le acechaban.

Bien es sabido por nosotros que, para obtener beneficios que le otorgaran validez y respaldo legal en el desarrollo de las actividades emprendidas dentro del circulo social, tuvo la necesidad de plasmar reglas, normas a su quehacer histórico, plasmando así sus primeros conocimientos en el "Código de Hamurabi, en el cual establecía que, si en alguna ciudad una persona sufriera un robo, la ciudad debería responder por la perdida sufrida; otro de los casos que establece este Código es que, si un hombre era muerto en defensa de una ciudad, su familia debería ser indemnizada por el Tesoro Público.

En el Talmut, se dan los trazos de una organización marinera que indemnizaba a los marineros que perdian sus barcos. Los Fenicios inventaban el préstamo a la gruesa, por medio del cual el prestamista asumía el riesgo de la navegación, ya que él solo podría cobrar el importe de su credito si la mercancía que lo garantizaba llegaba a salvo y feliz a su arribo.

Entre los egipcios se formaban ciertas sociedades mutualistas para proveer a los ritos funerarios del socio que falleciera.

Otras instituciones semejantes basadas en el principio de ayuda mutua las encontramos en: Grecia, Roma, La India, China, Fenicia, Cártago, Persia y otros pueblos antiguos". (1)

---

(1) Cfr. Cervantes Ahumada Raúl; Derecho Mercantil; 4a. Edición , Editorial Herrero, S.A., México 1982, pag. 564

Para regular estas instituciones que los pueblos antiguos aplicaban como costumbres y, que producían consecuencias jurídicas en sus relaciones de comercio con otros pueblos, fue necesario aplicar entonces un seguro que "Regulara dichos contratos que tenía por objeto aplicar la transferencia de un riesgo, que originalmente incidía sobre la cabeza de una de las partes a la otra parte y que mediante la evolución histórica se transformó en una institución jurídica, que tuvo como origen las ciudades marítimas Italianas en la antigua Edad Media.

Como aplicación directa de las primeras leyes en materia de ordenamiento comercial, (contrato de seguro) y teniendo relación directa de las consecuencias y riesgos futuros que en un momento podrían ocurrir y preverse de dichos riesgos (siniestros), las mismas aparecieron en Génova (1369), Florencia (1393), Venecia (1468) y al extenderse el comercio marítimo aparecieron en la Península Ibérica, obras magistrales, jurídicas y legislativas como el Consulado del Mar (1424), los ordenamientos de Burgos (1538), Sevilla (1556) y Bilbao (1569), entre las más importantes". (2)

A modo de antecedente mencionaré brevemente algunos siniestros o catástrofes desde la remota antiguedad, hasta los nuevos sucesos de nuestros días.

---

(2) Cfr. Cervantes Ahumada Raúl; Derecho Mercantil; 4a. Edición, Editorial Herrero, S.A., México, 1982, pag. 565.

"Desde la más remota antiguedad, la historia humana está marcada con el recuerdo de espantosas catástrofes; se concede crédito a Platón que, hace 12,000 años A.C., la gran Isla Atlántida se hundió en una sola noche en el mar; entre los años 2,500 y 3,000 A.C. de acuerdo a las traducciones griegas una terrible conmoción sacudió la totalidad del mundo, conocido hasta entonces, desde Asia Menor hasta las columnas de Hércules, desde Tracia hasta Egipto.

En el año 1900 A.C. un terremoto asoló a Africa, el mar devoró la tierra (maremoto) y pereció toda la población, lo que se conoce como el Diluvio de Ogiges". (3)

"El Volcán Vesubio ubicado en la Península Itálica, en el año 63 D.C. hizo una sucesión de violentos terremotos y, para el año 73 el volcán lanzó por los aires gran parte de su cumbre, arrojando densas nubes de polvo, cenizas y gases, sepultando por completo las ciudades de Pompeya y Herculano.

En el siglo VI D.C., un fuerte terremoto destruyó por completo Olimpia, ciudad griega, cuna de las olimpiadas". (4)

---

(3) Tazieff Haroun; Cuando la tierra tiembla; 2a. Edición; Siglo XXI Editores, México 1986, pag. 82.

(4) Nueva enciclopedia temática; tomo VIII; Editorial Cumbre, S. A.; XXVI Edición, México 1981, pag. 1-1.

"Remontándonos en el año 1883 en Indonesia, hizo erupción el volcán Krakatoa, ubicado en la Isla de Sumatra y Java, de la que una parte desapareció provocada por una gigantesca ola en el mar, por la fuerza de la explosión arrasó la costa, perdiendo la vida millares de personas". (5)

En el caso particular de nuestro país voy a referirme brevemente a cuatro aspectos históricos, en el que podemos encontrar diferentes tipos de desastres y calamidades que se registraron, siendo éstas las siguientes:

a).- Epoca Prehispánica

b).- Epoca Colonial

c).- Epoca Independiente

d).- Epoca Moderna

a).- Epoca Prehispánica: "La memoria de los sacudimientos telúricos resentidos por la ciudad de México se remonta a la época prehispánica. En 1354 hizo erupción el Popocaltepelt. Durante el Gobierno de Moctezuma Ilhuicamina, en el año 1475 hubo fuertes terremotos, tanto que se arruinaron casi todas las casas y edificios (Templos) de la ciudad, se abrió en algunas partes la tierra y se hundieron las cumbres de algunos cerros.

---

(5) Bruce A. Bolt; Terremotos; Editorial Reverte, S. A. España 1981; pag. 78

El último año en que se celebró el Fuego Nuevo, en 1507, hubo un terremoto al que aluden los códices: Telleriano, Remense y Vaticano.

Los códices prehispánicos y los Cronistas como Motolinia y Muñoz Camargo, aluden a erupciones volcáncias y terremotos". (6)

b).- Epoca Colonial: "Con la conquista se produjo el fin de un imperio y el deterioro de una civilización. Su consecuencia fué la dominación española y la subyugación indígena, siendo los españoles que destruyeron todo lo que pudieron del imperio Azteca.

Esta calamidad vino acompañada de muchas otras, las cuales en un lapso relativamente breve, alcanzaron prácticamente a exterminar a la población indígena. Las causas de las diferentes catástrofes son diversas, entre ellas destacan las epidemias que se extendieron en todas las poblaciones y la explotación a la que se vió sujeto el indígena con su secuela de maltratos, lesiones y muertes.

---

(6) María C. Amerlinck; Relación Histórica de movimientos sísmicos en la ciudad de México (1300-1900), Ediciones Gubernamentales Desarrollo Social-Sociocultur México, 1986, pag. 13.

De manera ilustrativa de la frecuencia y magnitud de las epidemias en la Nueva España se presenta una cronologia de los principales acontecimientos.

En 1520 - 1521 posible viruela que comienza en la costa cercana de Veracruz, en mayo o junio de 1520, y alcanza Tenochtitlan en septiembre, se extiende sobre gran parte del país y causa gran mortalidad.

En 1576 - 1581 posible tifo, comienza en abril 1576, se extiende a Yucatán y llega hasta la región de los chinamecas. Para fines de 1576 se registran de 300,000 a 400,000 muertos y se extiende la peste acompañada de una hambruna, para octubre de 1577, la epidemia desciende en intensidad; en 1578 se informa su conclusión, en agosto de 1579 vuelve a resurgir y continúa hasta abril de 1581.

En 1615 - 1616 Hay varias pestes en el Valle de México acompañadas de sequías y hambruna.

En 1633 - 1634 la plaga en la ciudad de México produce muchas muertes.

En 1667 - 1668 varias pestes que comienzan en el Valle de México, con muchos muertos y se extiende a Baja California.

En 1714 se da una extensa fiebre que causa más de 14,000 muertos en la Nueva España.

En 1761 - 1764 el tifo y la viruela invadieron a la ciudad de México con 25,000 muertos.

En 1779 - 1780 se presenta el sarampión y la viruela en México con saldo de 18,000 muertos. Y en 1797 - 1798 se

vuelve a presentar la viruela en México. Puebla, Orizaba y Oaxaca con más de 10,000 muertos .

La relación de epidemias que destrozaron materialmente a la población, principalmente indígena de la Nueva España, es de carácter sanitario; con efectos menos trágicos, se dieron durante la colonia, las calamidades de carácter hidrometeorológico.

La informacion referente a los sismos que ocurrieron en la Epoca Colonial y que provocaron diversos daños en la ciudad de México, fueron los siguientes:

En 1568 un sismo que se localizó en el territorio del actual Estado de Jalisco. El terremoto que sacudió México - Tenochtitlan en 1582, destruyó gran número de casas en la provincia de Avalos Jalisco. En 1603 en Oaxaca se registra un temblor que destruye gran número de edificios y provoca grandes daños.

El sismo de 1611 que sacudio a la ciudad de México y la región central de la Nueva España.

Otro temblor registrado fué en 1619 que sacudió fuertemente a Oaxaca. En 1667 se registraron tres sismos violentos que provocaron diversos daños en la ciudad de México.

El de 1711 que destruyó gran parte de la ciudad de México, Colima y Guadalajara; el terremoto de 1787 que provocó grandes marejadas en Acapulco; el sismo de 1801 en Oaxaca; los temblores de 1806 y 1818 que derribaron casas en Zapotlán y Colima, el de 1820 que hizo sentir sus efectos en la ciudad de México, Acapulco y Chilpancingo.

El de 1855 en Ometepec y el de 1858 que causó en la ciudad de México muchos muertos, suspensión de tránsito de carruajes por dos días y convirtió a la Alameda en albergue para las personas que quedaron sin hogar.

c).- Epoca Independiente: Las características que representó esta tercera etapa fueron las guerras internas provocadas por la lucha de independencia, las de reforma y de la revolucion, así como las guerras contra las intervenciones extranjeras, que aunadas éstas por las calamidades de origen natural causaron tragedias, destrucción y miseria.

Como ejemplo de éstas, recordamos que el saldo de muertos que arrojó la lucha por la Independencia fué de un millón de muertos no implicando así las sufridas por los servicios gubernamentales y daños materiales sufridas en aquella época.

Por su parte los siniestros más importantes que ocurrieron fueron los registrados en los años de: 1873 y 1874 se registraron dos ciclones y en 1881 se registró un fuerte temporal que azotó a Manzanillo.

Las inundaciones que se presentaron en 1870 y 1881 fueron provocadas por el desbordamiento del Río Lerma y del Río Bravo respectivamente, provocando graves estragos en las poblaciones de Lerma y Veracruz. En 1882, León experimentó la tragedia más dolorosa registrándose 200 muertos, 2,200

casas destruidas y mas de 200.000 personas sin hogar.

A nivel sanitario se registraron dos epidemias de viruela, notables por sus estragos en el estado de Puebla en 1872 y 1897.

d).- Epoca Moderna: En los últimos ochenta y cinco años se tiene un registro mucho más amplio y detallado de todo tipo de eventualidades catastróficas, y para tal efecto en este inciso, subdividiremos por décadas los fenómenos que se registraron como más importantes.

1).- Primera década: Esta etapa se inicia con fuertes huracanes en 1902 y 1905 que azotaron a Salina Cruz, Yucatán y Tamaulipas. En 1909 dos fuertes sismos se presentaron en la ciudad de México, que ocasionaron muchos derrumbes, algunos muertos y gran alarma en general.

2).- Segunda década: de 1910 a 1919 se registraron once inundaciones, destacándose por su magnitud la ocurrida en 1911, que destruyó media población de la Piedad, Michoacán y la de 1917 que provocó el desbordamiento del Río Nazas.

Entre los sismos que se presentaron en aquella época sobresalieron los de 1911 y 1912, entre los incendios se mencionan los de 1910 y de 1914 que destruyó el Palacio de Hierro. De los ciclones que azotaron las costas de nuestro país destacaron por su intensidad el que se registró en Acapulco en 1912; el de 1916 que azotó la Península de

Yucatán: el de 1917 que devastó a Colima; el de los años 1918 y 1919 que hicieron lo mismo en los Estados de Baja California y Sinaloa..

3).- Tercera década: de 1920 a 1929, se sintieron diversos temblores, pero sólo tres de ellos revisten importancia, sacudieron la capital de la República y los Estados de Puebla, Veracruz y Oaxaca en los años de 1920, 1928 y 1929.

Con respecto a las inundaciones se registraron 123, destacando la de 1921 con la ruptura de la Presa de Sotol en Pachuca y la de 1926 por el desbordamiento del Río Santiago en Nayarit; el volcán de Colima hizo erupción en este mismo año.

En esta década, 17 ciclones de diversas magnitudes azotaron las costas del país, entre los 14 incendios sobresalieron el de Puebla, Mexicali, ciudad de México y el del Mineral de la Aurora en Puebla. Volvió a hacer erupción el volcán de Colima.

4).- Cuarta década: en la década de 1930 a 1939 las catástrofes abundaron en número y magnitud.

Entre los 115 movimientos sísmicos de consideración, ocho fueron devastadores, entre ellos cabe mencionar los de 1931 que azotaron a Oaxaca; el de 1932 afectó los estados de Colima, Nayarit, Michoacán y el Distrito Federal.

En estos años se registraron 46 inundaciones graves, entre las que sobresalieron la de Nogales en 1930, la del Río Bravo en 1931 y la ruptura de la Presa San Luis Potosí en 1935.

De los 31 ciclones, cabe mencionar el de 1930 que afectó a Manzanillo; el de 1932 en Tampico. En esta década se registraron una docena de desastres ferroviarios; el volcán de Colima siguió haciendo erupción y el Ceboruco en Nayarit.

5).- Quinta década: en la década de 1940 a 1949 se registraron 62 incendios, la mayoría afectando áreas urbanas en las que se encontraban materiales inflamables y centros de espectáculos. Se dejaron sentir 31 sismos entre los más graves, el de 1941 en la ciudad de Colima, al igual en los estados de Jalisco, Michoacán y la ciudad de México.

Se registraron 29 ciclones, destacando los que azotaron Orizaba, Baja California, Cozumel y Mazatlán en 1940, 1941, 1942 y 1948 respectivamente; de las inundaciones de mayores consecuencias fueron las 1941 en Michoacan provocadas por el desbordamiento del Río Nazas.

En este período destacaron 12 epidemias entre las cuales pueden citarse la fiebre tifoidea en 1942, de tifo en 1943, de viruela negra en 1945, de meningitis-cerebroespinal en 1946, de poliomielitis y de conjuntivitis folicular en 1947, por último de viruela y poliomielitis en 1949.

Entre las erupciones destaca el volcán Paricutín de 1943 en Michoacán.

6).- Sexta década: en el período comprendido en los años 1950 a 1959 se registraron 16 sismos y el principal que se registró fué el de 1957 que alcanzó 7o grados en la escala de Mercalli en el Distrito Federal que derribó el "Angel de la Independencia".

Las inundaciones produjeron graves consecuencias en 1950 en la Cuenca del Papaloapan, en 1955 se desbordó el Pánuco; entre los huracanes destacaron especialmente el Janet de 1955, que destruyó las poblaciones de Chetumal y Xcalac, por el lado del Pacífico se registraron también.

7).- Séptima década: en el período comprendido en 1960 a 1969, se registraron varias inundaciones y las más importantes se produjeron en 1964 y 1967 por el desborde de varios ríos.

Entre los ochos sismos, tres de ellos fuertes se registraron en los estados de Guerrero, Michoacán, Distrito Federal y Pinotepa Nacional, Oaxaca.

De los 12 ciclones más importantes ocurrió en 1961 en Acapulco con el nombre de Tara, el Inés en Yucatán en 1966; el Katherine en Baja California en 1967.

8).- Octava década: de 1970 a 1979 tuvieron lugar 41 inundaciones, entre ellas la registrada en el Distrito Federal en 1970; en 1971 y 1973 se reventaron dos presas la de Jalisco y Distrito Federal.

De los 22 sismos más sentidos, cuatro fueron de mayor

intensidad; en 1973 sacudieron a Nayarit, Jalisco, Colima, Michoacán, Puebla y Orizaba; en 1975 se registro un fuerte sismo en el Distrito Federal y en Chiapas y en 1978-1979 se dejó sentir un par de sismos en el Distrito Federal ocasionando graves daños.

Entre los incendios más importantes destacan la ruptura del oleoducto Poza Rica-Salamanca en 1975. Uno de los más famosos fué provocado por el estallido del Ixtoc en 1979 en la Sonda de Campeche, provocando fuertes derrames de petróleo en las aguas del Golfo.

De los ciclones destacan el Lilly que azotó las Costas de Colima en 1971, los ciclones Fifi y Orleona que afectaron a Chihuahua y Veracruz en 1976; el registrado en 1979 por el ciclón David que afectó gravemente al estado de Yucatán.

Entre las explosiones sobresalió la de gas butano en 1972 que hizo volar siete carros en Cd. Jiménez, Chihuahua; y entre los accidentes ferroviarios destacan el descarrilamiento de Saltillo en 1972, por último el accidente registrado en 1975 del metro en la cuidad de México.

<u>Ultimos cinco años:</u> Se han presentado varios huracanes, destacando el Olivia en 1982 y otros que afectaron gravemente varios estados de la Costa del Pacifico, por lo que se refiere a las inundaciones destaca el desbordamiento del Pánuco en 1984 que afectó a Veracruz y Tamaulipas; entre

los derrumbes debe citarse el que se produjo en una asamblea popular en el estadio de Mérida, Yucatán cobrando centenares de víctimas.

Un acontecimiento que en 1982 causó sensación a nivel mundial por la amplia capa de cenizas que se extendió desde su boca, fué el relativo a la erupción Chichonal en Chiapas, este acontecimiento causó grandes estragos principalmente en la Agricultura y Ganadería.

Otra tragedia también de relevancia mundial fué la de San Juán Ixhuatepec en el Estado de México, registrado en 1984, en donde millones de litros de gas estallaron, constituyendo una de las mayores catástrofes que se recuerda en la historia de nuestro país". (7)

Finalmente el sismo de 1985 que sacudió violentamente la ciudad de México y otros Estados de la República con saldos trágicos cuyo objeto de estudio se ampliará en el Capítulo Tercero.

A pesar de que en estos últimos 75 años la atención a las consecuencias de las calamidades se ha ampliado explosivamente, así también ha sido el crecimiento de la población y los problemas que su presencia y concentración han generado.

---

(7) Cfr.: Diario Oficial de la Federación; 6 de mayo de 1986, pags. 35 a la 49.

En consecuencia son los grandes retos que tiene que enfrentar no sólo el Estado Mexicano, sino también la Población misma, a los grandes desastres y calamidades que estamos expuestos como una bomba de tiempo, a la vez que debemos de estar a la expectativa en la ocurrencia de ellos.

Por otro lado, hemos observado que durante las diferentes etapas historicas que ha enfrentado nuestro país, es menester tomar nota de las experiencias y mejorarlas, así podremos estar en condiciones de participar, ayudar y proponer nuevas alternativas para disminuir el alto riesgo de peligrosidad donde estamos asentados y, legar a las generaciones futuras no sólo la ciudad más grande del mundo, sino que a la vez una ciudad más segura.

CUADRO DE MAREMOTOS MAS NOTABLES

F E C H A	REGION DE ORIGEN	LOCALIZACION DE INFORME
1500 A.C.	ERUPCION DEL SANTORIN	CRETA
01 NOV. 1775	ATLANTICO ESTE	LISBOA PORTUGAL
21 DIC. 1812	CANAL DE STA. BARBARA CALIFORNIA	STA. BARBARA CAL.
07 NOV. 1837	CHILE	HILO, HAWAII.
13 AGO. 1868	PERU - CHILE	ARICA - PERU.
10 MAYO 1877	PERU - CHILE	JAPON
27 AGO. 1883	ERUPCION DEL KRAKATOA	JAVA
15 JUN. 1896	HONSHU	SANRIKU, JAPON.
03 FEB. 1923	KAMCHATKA	WAIAKEA, HAWAII.
04 NOV. 1952	KAMCHATKA	HILO, HAWAII.
23 MAYO 1960	CHILE	WAIAKEA, HAWAII.
28 MAR. 1964	ALASKA	CRESCENT CITY, CAL.
29 NOV. 1975	ISLA DE HAWAII	HILO, HAWAII.

Bruce A. Bolt; Terremotos: Editorial Reverte, S. A. España 1981, pag. 78.

2).- NATURALEZA JURIDICA DEL SINIESTRO

En este inciso trataré lo relacionado con la naturaleza jurídica del siniestro, el cual tiene como finalidad buscar las bases jurídicas propias y demostrar en el desarrollo mismo de este tema, que los acontecimientos tales como los fenómenos naturales pueden ser provocados por la naturaleza misma o bien pueden ser provocados por la intervención del hombre.

Estas intervenciones, pueden enfocarse sobre la conducta humana como las acciones, las omisiones, negligencias, etcétera; encontrando en cada una de ellas las relaciones jurídicas y los supuestos de Derecho.

Para poder establecer una estructura jurídica, asentaré las bases conforme al Derecho Civil, específicamente sobre la teoría de los Hechos Jurídicos y Actos Jurídicos, refiriéndome así a las circunstancias y los motivos del origen de un siniestro o de un desastre natural y sus consecuencias.

Antes de entrar en materia hago la aclaración que solamente haré mención sobre los puntos principales de los Hechos y Actos Jurídicos; en este tema no pretendo hacer un ensayo ni mucho menos exponer las diferentes corrientes acerca de dichas teorías, sino simplemente plantear metódicamente las características del tema a tratar. Hecha esta aclaración correspondiente procedo a entrar en materia.

Para tratar de ubicar el marco referencial a lo que me toca exponer en este trabajo, definiré brevemente los elementos de la teoría de los Hechos y Actos Jurídicos, empezando por los Hechos Jurídicos que en su contenido dice: "Que la vida humana es una sucesión de hechos o acontecimientos que se ligan entre sí y cuya existencia depende, bién de la voluntad humana, bién de circunstancias ajenas a la misma". (1)

Se desprende de esta definicion, que son aquellos acontecimientos que son provocados por su propia naturaleza, a la vez que pueden ser provocados por la acción humana y que produce consecuencias de Derecho, ésto es que interviene la voluntad del hombre, clasificándose en dos categorías:

a).- Hechos Jurídicos Voluntarios Intencionados y

b).- Hechos Jurídicos no Voluntarios o no Intencionados.

En los Hechos Jurídicos Voluntarios o Intencionados, puedo ejemplificar hechos que se realizan mediante la intervención del hombre, donde se especifica la acción y la intención que se desea transformar el estado de las cosas, produciendo consecuencias jurídicas, tales son los aspectos en materia de los contratos civiles, mercantiles, etcétera, que da como resultado una relación de contraer una obligación de Derecho.

---

(1) Moto Salazar Efraín; Elementos de Derecho; Edición XXI, Editorial Porrua, S. A. México 1977, pag. 23

Como ejemplo de un hecho o de hechos provocados por el hombre cuyos actos estan encaminados y expuestos a provocar una relación jurídica son: fallas humanas, disturbios sociales, actos delictivos, sabotaje, terrorismo, accidentes, acciones bélicas, entre otras, interviniendo así la voluntad de provocar, lesionar y dañar con intensión dolosa.

Tenemos como segundo elemento, Hechos Jurídicos no Voluntarios o no Intencionados, de este aspecto se desprende que son aquellos acontecimientos de circunstancias naturales o extraños en su realización a la voluntad, ésto es que los hechos se producen sin que intervenga la voluntad del hombre, lo cual no es obstáculo para que se produzcan efectos de Derecho y como tal podemos obtener de este resultado un incendio accidental de una casa o de un bosque, el derrumbe de un edificio provocado por un temblor, una erupción volcánica, la pérdida de la razón, etcétera.

En esta figura jurídica, no existe intencion de algún sujeto de provocar y de crear, transformar o alterar el estado de cosas que existe en el momento, no obstante a estos hechos la Ley hace que se produzcan determinados efectos jurídicos. Los hechos no intencionados debemos de comprenderlos en el sentido de que la conducta del ser humano no interviene de manera directa pero si de manera indirecta, pudiendo ser clasificados: la omisión, negligencia, falta de cuidado, etcétera; causando en estos aspectos situaciones jurídicas que implican responsabilidades personales, que llegan a afectar a bienes

tanto personales como patrimoniales, originando por otro lado daños y perjuicios en contra del afectado.

De lo anterior podemos deducir que los Hechos Jurídicos tienen como finalidad producir consecuencias económicas, sociales, políticas, etcétera, ocasionando responsabilidades que obliga a responder y a reparar los daños causados a las personas, que resultan afectadas, en su persona, bienes o patrimonio.

Pasando con nuestra segunda clasificación relacionado con los Actos Jurídicos, es este elemento cuya definición es una manifestación de voluntad que se hace con la intención de producir consecuencias de Derecho, las cuales son reconocidas por el ordenamiento jurídico.

Efraín Moto Salazar, define a los Actos Jurídicos diciendo: "Que es la voluntad del hombre la que realiza los actos que se une la intención de causar, de crear, modificar, transferir o extinguir relaciones de derecho, y cuando éste ocurre, los hechos jurídicos toman el nombre de Actos Jurídicos". (2)

---

(2) Moto Salazar Efrain; Elementos de Derecho; Edición XXI; Editorial Porrua, S. A. México 1977, pag. 24

Esto implica que todo acto jurídico, es todo acto de voluntad en la cual interviene la intencion del hombre, de alterar y de producir una modificación en los ordenamientos jurídicos, tal como existe en ese momento en que se presente y se produzca dicho acto, o como pueda presentarse en un momento futuro.

Ante ambas situaciones de dichos elementos, diremos que tanto los hechos y actos jurídicos, estan encaminados a la manifestación propia de la voluntad humana como motor y esencialmente en producir efectos jurídicos establecidos por la propia Ley, ésto es que ante estos dos elementos podemos encontrar cierta relación que los identifica entre sí.

Rojina Villegas establece que: "En todo acto jurídico se puede encontrar una manifestación de voluntad, es decir, la exteriorización de llevar a cabo un propósito que puede efectuarse por una declaración de voluntad, o bien, por actos que revelen en el sujeto la intención de llevar a cabo acciones que en el derecho reconoce y a las cuales imputa determinadas consecuencias". (3)

Entendiendose entonces, como Actos Jurídicos todos aquellos actos que generalmente se clasifican como hechos porque no hay manifestación declarada de la voluntad, y como

---

(3) Rojina Villegas Rafael; Compendio de Derecho Civil 1; Décima Sexta Edición, Editorial Porrua, S. A., México 1979, pag. 117.

ejemplo de ello citaremos al acto mismo de tomar posesión de una cosa sin dueño, que se hace con la intención de adquirir la propiedad aún cuando no exista manifestación declarada del sujeto para alcanzar ese resultado, correspondiendo así a un acto jurídico y no como un hecho jurídico.

Haciendo la distinción entre Acto y Hecho Jurídico, se establece que el autor del Acto Jurídico se propone, por su declaración, realizar algunas consecuencias de Derecho y si no hay tal intención estaremos en presencia de un Hecho Jurídico.

A continuación trataré de fundamentar la naturaleza jurídica de los siniestros tomando en cuenta los elementos esenciales para formular el segundo punto de nuestro tema, objeto de este estudio, cuyos puntos son:

a).- De acuerdo al Art. 75 del Código de Comercio, fracción XVI, considera actos de comercio todos los contratos de seguros de toda especie, siempre que sean hechos con empresas.

b).- En el Art. 1o. de la Ley sobre el Contrato de Seguros, expresa que la empresa aseguradora, se obliga mediante una prima a resarcir un daño o a pagar una suma de dinero al verificarse la eventualidad prevista en el contrato.

c).- En el Art. 1o. de la Ley de Navegación y Comercio Marítimo establece que: serán objetos de esta ley la navegación marítima-porturaria y sus maniobras conexas; las

empresas navieras; buques, los actos, hechos y bienes relacionados con el comercio marítimo.

d).- El contrato de seguro sobre las personas, en su Art. 151 establece todos los riesgos que puedan afectar a la persona del asegurado en su existencia, integridad personal, salud y vigor vital.

e).- El seguro de accidentes y enfermedades tiene como base la lesión o incapacidad que afecte la integridad personal, salud o vigor vital del asegurado, ocasionado por un accidente o enfermedad de cualquier género.

Para amortiguar lo inesperado de cosas físicas y materiales que viene a deteriorar nuestros bienes y patrimonio, es bien necesario poseer un tipo de seguro de acuerdo a nuestras necesidades individuales o de otras características, que nos ayude a prever las consecuencias futuras de un acontecimiento incierto y que pueda compensar dichas consecuencias de una manera económica, de una eventualidad dañosa, transformada en un siniestro.

Para completar este punto de nuestro estudio citaré el Art. 1910 del Código Civil, en cuyo texto dice: "El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia o negligencia inexcusable de la víctima".

En tanto que el Art. 1913 del mismo código, se refiere sobre el riesgo creado, diciendo que: "Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos o substancias

peligrosas por sí mismas o por la velocidad que desarrollan, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, está obligada a responder del daño que cause aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre, que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima."

De ambos artículos expuestos se desprende la responsabilidad de reparar los daños y perjuicios ocasionados a los bienes o en sus personas por la forma en que resulten afectados.

Hoy día la moderna forma de vida, está llena de situaciones complejas tales como: los aparatos mecánicos, substancias peligrosas para el organismo humano, que son desechados por las industrias de la transformación, las múltiples actividades que realiza el comercio, las actividades de las empresas que hacen que sus instalaciones representen un alto grado de contaminación, deteriorando el equilibrio ecológico y dañando a nuestro organismo.

Hablar de acontecimientos como los descritos con anterioridad requiere de una explicación más amplia, la cual se dará en el inciso cuatro del presente capítulo, donde se detallará cada clase de dichos elementos y acontecimientos que se presentan en nuestro medio ambiente en que nos encontramos.

De lo anterior anotado, considero que la naturaleza jurídica que presenta este tema está compuesto y registrado a través de ordenamientos jurídicos específicos y especiales, el cual es establecido mediante preceptos adecuados en la realización de cada una de ellas, podemos especificar que dichas eventualidades como las calamidades y catástrofes, encierran en sí o que es la magnitud del siniestro que por sus características propias de su naturaleza se manifiestan de manera diferente entre sí.

Para regular dichos acontecimientos nuestro sistema jurídico establece en sus respectivos capítulos la norma establecida para cada uno de ellos, especificando y complementando los siguientes puntos:

1.- Las alternativas para resarcir y minimizar los daños causados.
2.- Estructura un tipo de control que por medio de un contrato las partes puedan convenir de manera legal, salvaguardando los derechos y obligaciones de cada parte.
3.- En la presentación de cada eventualidad, la parte obligada responde por los daños causados y sufridos de quien resulte afectado, haciendo cumplir el contenido del contrato.
4.- Que el interés jurídico que se persiga, debe ser especificada y fundamentada a través de las formas y normas jurídicas que puedan ser invocadas por ambas partes.

5.- Que dichos acontecimientos estan contemplados de manera especifica y regulados por cada ordenamiento jurídico especial de acuerdo a dicha realización.

6.- Las previsiones ante estos fenómenos, estan constituidas cada una de ellas, sobre bases técnicas y modernas.

3).- ELEMENTOS DEL SINIESTRO

El presente inciso objeto de este estudio, tiene como finalidad buscar en su desarrollo los elementos necesarios que a mi juicio establecen de manera concreta la relación que existe entre los puntos que se anotan a continuación:

a).- El Riesgo.

b).- Interés Asegurable.

c).- La Responsabilidad.

d).- La Indemnización.

a).- El Riesgo.- Todos estamos expuestos a sufrir en nuestra persona, patrimonio y en nustras relaciones de la vida cotidiana inmersos en esta gran sociedad, pérdidas o riesgos ignorando cuando puedan presentarse y lesionar gravemente a nuestra estructura social, para tal efecto mencionaremos la ley sobre el contrato de seguro, como apoyo para desarrollar el presente inciso.

Por la palabra Riesgo entendemos que es una situación que puede suceder provocando un peligro que trae consigo un daño, en otras palabras son cada una de las contingencias que cubre un Contrato de Seguro.

Definiéndose el Riesgo entonces, como "El evento futuro e incierto de cuya realización depende el nacimiento de la obligación de la empresa aseguradora; es la eventualidad prevista en el Contrato". (1)

---

(1) Olvera de Luna Omar; Contratos Mercantiles; 1a. Edición, Editorial Porrua, S. A., México 1982, pag. 231.

De acuerdo al Art. 45 de las L.S.C.S. en su primera parte establece, "El contrato de seguro será nulo si en el momento de su celebración el Riesgo hubiere desaparecido o el siniestro se hubiere ya realizado".

El concepto de Riesgo, presenta acontecimientos de hechos realizados, ésto es que hayan sufrido alteración en su estructura ya sea de las cosas o personas, motivo por el que se trata de proteger ante los posible daños.

Las diferentes eventualidades a que estamos expuestos en el desarrollo de nuestra sociedad, nos obliga a prever los acontecimientos futuros e inciertos, responsabilizándonos a mantener de una manera integral nuestro patrimonio así como nuestra integridad personal y familiar.

El Riesgo como se mencionó con anterioridad es una situación que puede o no suceder y trae como consecuencia un peligro que representa un siniestro, para lo cual es necesario ligar ambos conceptos ya que los dos dependen uno del otro.

Podemos entender que en el Contrato de Seguro va implícito el concepto siniestro, ésto es cuando la entidad aseguradora resarce un perjuicio al ser verificada la eventualidad que le dió origen.

En fundamento a lo anterior mencionamos al Art. 1o. de la Ley Sobre el Contrato de Seguro, que dice: "Por el contrato de seguro, la empresa aseguradora se obliga, mediante una prima, a resarcir un daño o a pagar una suma de dinero al verificarse la eventualidad prevista en el contrato."

b).- Interés Asegurable.- Nuestro siguiente punto se trata sobre El Interés Asegurable y, para desarrollar el mismo nos remitiremos al Art. 55 de la Ley Sobre el Contrato de Seguro, el cual establece: "Que todo interés económico que una persona tenga en que no se produzca un siniestro, podrá ser objeto de contrato de seguro contra los daños"; mientras qu el Art. 151 de la L.S.C.S. se refiere: "El contrato de seguro sobre las personas comprende todos los riesgos que pueden afectar a la persona del asegurado en su existencia, integridad personal, salud o vigor vital".

El Art. 152 de la misma Ley dice que: "El seguro de personas puede cubrir un interés económico de cualquier especie, que resulte de los riesgos, o bien de dar derecho a prestaciones independientes en absoluto de toda pérdida patrimonial derivada del siniestro".

Como principal objetivo, podemos enfocar a este segundo punto al interes económico que se persigue cuando se haya presentado la figura del siniestro y en consecuencia no podrá excederse de lo dicho, ni podrá sobrevenir alguna otra prestación superior a lo pactado o de las cosas o bienes por lo que se tiene dicho objeto, motivo de la prestación.

El interes tanto Jurídico, asegurable como económico persiguen la misma finalidad, y ese objetivo es fundamentalmente esencial en buscar el resarcimiento material y económicamente de las cosas en que se puedan restablecer o substituir, mediante el cumplimiento de un contrato que por medio del cual la parte contratante cumple con la obligación que le corresponda.

Como ejemplo de ello citaremos al Art. 91 de la Ley sobre el Contrato de Seguro que dice: "Para fijar la indemnizacion del seguro se tendrá en cuenta el valor del interés asegurado en el momento de la realización del siniestro".

Mientras que el Art. 122 de la misma Ley atribuye que: "En el seguro contra incendio, la empresa aseguradora contrae la obligación de indemnizar los daños y pérdidas causadas, ya sea por incendio, explosión, fulminación o accidente de naturaleza semejante".

La finalidad que persigue el Interés económico, se basa en el principio de los Arts. 85 y 152 de la L.S.C.S., en que toda persona esté interesada en que no se produzca un siniestro, siendo objeto de la contratación de un seguro.

Seguramente con ésto el legislador pensó que si sucede el siniestro, la parte afectada puede recurrir mediante su contrato (póliza), a que le restablezcan la pérdida, así no podrá resultar dañado materialmente y podrá rescatar parte de sus bienes patrimoniales.

En contraposición de los Arts. antes mencionados, se sobre entiende entonces que todas las personas que no tienen interés económico que se produzca un siniestro no podrán ser objeto de un seguro, sea de daño o de vida.

Por otra parte los fundamentos para dar vida a los elementos que se mencionan en el desarrollo de este inciso, estan enfocados a estructurar un conjunto de formas, que dan como resultado el origen de un acontecimiento futuro.

c).- La Responsabilidad.- A continuacion citaremos el tercer elemento de nuestra exposición siendo la Responsabilidad, que tiene como fundamento el Art. 145 de la L.S.C.S. que a la letra dice: "El seguro contra la responsabilidad, la empresa se obliga a pagar la indemnización que el asegurado deba a un tercero a consecuencia de un hecho que cause un daño previsto en el contrato de seguro".

En la vida cotidiana todos estamos expuestos a que nuestros actos generen daños a terceras personas, siendo estos acontecimientos que lesionan de manera directa a nuestra propia persona y a nuestro patrimonio, y para resarcir los daños causados a terceras personas, entonces es necesario que sean indemnizados.

Por otra parte, todos sabemos que la ley prohibe atentar contra la integridad corporal o contra los bienes de las personas, y cuando alguien ocasiona daños a esas personas o a su propiedad y esa conducta es calificada por el estado como delictuosa, se está sujeto a sufrir penas públicas, tales como la privación de la libertad, las multas, etcétera; además que se debe reparar el daño material y moral causado a la victima del delito o a su familia.

Si la conducta humana no es tipificada como delito, también se genera la obligación de reparar el daño causado, es decir, de indemnizar la correspondiente responsabilidad.

Para fundamentar lo anterior citaremos el Art. 147 de la L.S.C.S., que en su primer párrafo describe: "El seguro contra la responsabilidad atribuye el derecho a la

indemnización directamente al tercero dañado, quien se considerará como beneficiario desde el momento del siniestro".

El principio básico de la Responsabilidad dentro de este tema relativo a los conceptos de siniestro, opera siempre cuando una persona cause de manera accidental o dolosa un acontecimiento que genere consecuencias de derecho, es decir, que este evento produzca perjuicios materiales contra la persona que resulte perjudicada de dicho evento.

Podemos ejemplificar lo anterior, cuando una persona por negligencia, impericia o descuido cause daño a otra, ésto es si se sabe que su instalación de gas estacionario presenta defectos de mantenimiento y ésto ocasiona que dicho tanque explote, causando deterioro tanto en su propiedad como la del vecino.

En consecuencia la responsabilidad recae de manera directa sobre el propietario que causó la explosión, por lo tanto tendrá la obligación de resarcir los daños causados.

Por otra parte citamos a los Arts. 1931 y 1932 del Código Civil en este inciso, que hablan de la responsabilidad por culpa, que a su letra dicen: Art. 1931 "El propietario de un edificio es responsable de los daños que resulten por la ruina (derrumbe) de todo o parte de él, si ésta sobreviene por falta de reparaciones necesarias o por vicios de construcción".

Por su parte el Art. 1932 establece: "Que igualmente responderán los propietarios de los daños causados:

I.- Por la explosión de máquinas o por la inflamación de substancias explosivas.

II.- Por el humo o gases que sean nocivos a las personas o a las propiedades.

III.- Por la caída de sus árboles, cuando no sean ocasionadas por fuerza mayor.

IV.- Por las emanaciones de cloacas (sistema de drenajes) o depósito de materias infectantes.

V.- Por los depósitos que humedezcan la pared del vecino o derramen sobre la propiedad de éste.

VI.- Por el peso o movimiento de las máquinas, por las aglomeraciones de materias o animales nocivos a la salud o por cualquiera causa que sin derecho origine algún daño."

Como puede observarse la Responsabilidad en nuestra vida cotidiana tiene trascendental importancia en nuestros actos y hechos que ocasionemos, dando lugar así para su regulación nuestro Código Civil en caso de cometer algún acto ilícito que contravenga las buenas costumbres causando para ello daño y perjuicio a terceras personas.

d).- La Indemnizacion.- El cuarto elemento de nuestra exposición de este inciso se refiere a la Indemnización. El seguro de daños es esencialmente compensatorio o indemnizatorio, como referencia en nuestro ordenamiento jurídico, podemos encontrar esta característica en la Curia Filípica Mexicana: "Que el seguro es un contrato en que se

promete por alguno la indemnización de los daños que puedan acaecer a los efectos o mercaderías de otro mediante un precio que éste ofrece pagar", y agrega que: "El contrato de seguro no es para el asegurado un medio de ganar o enriquecerse, puesto que no debe aprovecharse del daño del asegurador; de donde se sigue que el asegurado no debe proponerse por fín principal de la estipulación de lucro. Sino solo la indemnización del daño que pueda ocasionarse a sus efectos". (2)

Por otra parte la indemnización la conocemos en el medio asegurador, como el pago del importe del daño que la empresa aseguradora debe resarcir al ocurrir el siniestro, al asegurado, o la suma del dinero que debe pagar al verificarse el mismo.

En fundamento a lo antes anotado, nos remitimos al Art. 1o. de la L.S.C.S. que dice: "Por el contrato de seguro, la a empresa aseguradora se obliga, mediante una prima a resarcir un daño o a pagar una suma de dinero al verificarse la eventualidad prevista en el contrato.

En el Seguro contra daños, para fijar la indemnización se tendrá en cuenta el valor del interés asegurado en el momento de la realización del siniestro, podemos verificar este contenido en el Art. 91 de la L.S.C.S.

---

(2) Curia Filipica Mexicana; Citada por Cervantes Ahumada Raúl, 4a. Edición, Editorial Herrero, S. A., México 1982, pag. 570.

Por su parte el Art. 86 de la misma Ley establece que: "El seguro contra los daños, la empresa aseguradora responde solamente por el daño causado hasta el límite de la suma y del valor real asegurados".

Para que la entidad aseguradora pueda resarcir estos eventos es necesario que asuma el riesgo, ésto es de mantener o expedir una cobertura que la ligue y la comprometa a indemnizar las consecuencias que puedan registrarse en perjuicio del asegurado; en consecuencia éste mismo debe proporcionar un pago conocido como prima para que pueda perfeccionarse dicho contrato.

Por su parte el artículo 2117 del Código Civil establece que; "La Responsabilidad Civil puede ser regulada por convenio de las partes, salvo aquellos casos en que la Ley disponga expresamente otra cosa".

"Si la prestación consistiere en el pago de cierta cantidad de dinero, los daños y perjuicios que resulten de la falta de cumplimiento no podrán exceder del interés legal salvo convenio en contrario".

Como observación del artículo mencionado, podemos estipular que en su contenido muestra flexibilidad para que las partes puedan pactar y hacer cumplir la obligación que les corresponda a cada una, siendo esta una responsabilidad civil, a la vez que la propia Ley se reserva el Derecho de regular aquellos casos específicos que establezca.

4).- CLASES DE SINIESTROS

En este inciso voy a referirme a las clases o tipos de siniestros, "Calamidades" y sus efectos destructivos, ya que no son eventos nuevos ni excepcionales, cuyas consecuencias han asolado al Territorio Nacional desde tiempos inmemoriables, sin embargo con el excesivo crecimiento demográfico de la población y la acelerada industrialización de nuestro país, empiezan a conocerse nuevos tipos de calamidades.

Este capitulo tiene como finalidad, presentar en forma sistemática y no exhaustiva, un primer acercamiento al conocimiento de los grandes peligros a que está expuesto el Territorio Nacional y en forma particular el Distrito Federal.

Así mismo se pretende proporcionar, una información general desde varios enfoques como son: a).- su descripción, b).- mecanismos de generación, c).- su localización geográfica y por último d).- su vulnerabilidad.

El presente estudio va dirigido a la zona del Distrito Federal por considerar que reúne las características necesarias para analizar cada una de ellas.

La ciudad de México, está ubicada a 2,240 metros de altura sobre el nivel del mar, con una superficie de 1,499 Km^2 y una población estimada en 20 millones de habitantes, está catalogada como una de las ciudades más densamente pobladas del mundo, considerada también como una ciudad donde un mayor número de calamidades pueden confluir.

A continuación presento el cuadro de calamidades que son conocidas en nuestro medio ambiente, que llegan a ocasionar graves peligros a nuestra República y en particular al Distrito Federal, siendo éstas las que a continuación se apuntan: (1)

I.- HIDROMETEREOLOGICAS: Conocidas como fenómenos atmosféricos.

1.- Lluvias y Huracanes.

2.- Tormentas de Granizo.

3.- Inundaciones.

4.- Temperaturas Extremas.

5.- Tormentas Eléctricas.

6.- Sequías.

7.- Vientos.

II.- GEOLOGICOS: Ciencia que estudia la estructura del globo terrestre, de la formación de las rocas, terrenos y la evolución de los mismos, desde sus orígenes, como son:

1.- Sismo.

2.- Vulcanismo.

3.- Colapso de Suelos.

4.- Hundimiento Regional y Agrietamiento.

---

(1) Este inciso está basado en el Atlas de Peligrosidad en Distrito Federal, de acuerdo al informe del D.D.F. y la Secretaría General de Protección Civil y Vialidad; Unidad de Protección Civil del D.D.F.

III.- FISICOS QUIMICOS: Fenómenos provocados por la actividad y efectos del hombre.

1.- Incendios.
2.- Explosiones.
3.- Radiaciones.
4.- Contaminantes.
5.- Envenenamientos.

IV.- SANITARIOS: Fenómenos que se presentan por la falta de detección y aplicación inmediata de programas gubernamentales.

1.- Epidemias.
2.- Plagas.

V.- PROVOCADOS POR EL HOMBRE: De la crisis que atraviesa nuestro país, es frecuente que en cada día, se presente uno de los elementos siguientes.

1.- Crecimiento Explosivo de Población.
2.- Fallas Humanas.
3.- Disturbios Sociales.
4.- Actos Delictivos, Sabotaje y Terrorismo.
5.- Accidentes.
6.- Acciones Bélicas.
7.- Drogadicción, Alcoholismo, Actos de Locura
8.- Efectos Negativos Producidos por la Creación actual de Servicios.

Después de exponer el cuadro de diagnóstico referente a los distintos elementos de siniestros y calamidades que lo componen, en seguida detallo cada uno de ellos.

I.- HIDROMETEREOLOGICAS:

1.- Lluvias y Huracanes.- Es un conjunto de centros de depresión atmosférica con trayectorias parabólicas, generalmente de sureste a noreste, que operan como centros de atracción de masas de aire caliente y húmedo provenientes de los mares caribes, del Golfo de México y del Océano Pacífico, provocando lluvias de origen ciclónico, cuyas principales características son su gran intensidad y poca duración, han sido el origen de un considerable número de inundaciones, lluvias, vientos, tormentas, etcétera.

2.- Tormentas de Granizo.- Es agua congelada que desciende con violencia de las nubes en granos más o menos duros y gruesos. Es uno de los fenómenos que mayores daños causan a la agricultura afectando directamente las zonas rurales donde se presentan.

En el área urbana provoca problemas en el tránsito de vehículos y daños a las viviendas de construcción endeble y a las zonas verdes.

3.- Inundación.- Es el flujo o el encubrimiento de agua que se origina por las tormentas y desbordamientos de ríos y se agrava por la deficiencia de capacidad del drenaje, por

acumulación de basuras en las captaciones de aguas pluviales, por falla en los drenajes o deficiencias de capacidad de conducción de las corrientes.

4.- Temperaturas Extremas.- "Heladas", es una congelación producida por una fuerte baja de temperatura, que invade la ciudad y se refuerzan al existir una gran parte de la ciudad cubierta por pavimento y construcciones que impiden la absorción y conservación del calor, su máxima ocurrencia es en la Delegación de Iztapalapa con una frecuencia hasta de 112.57 días del año y la mínima hacia la parte sur del Distrito Federal con 0.3 días del año.

Temperaturas Altas.- "Calor", es el alza de temperatura que provoca deshidrataciones entre niños, mujeres, descomposición de alimentos, reforzandose esta con el de la propia ciudad que producen las industrias, los automotores, etcétera.

5.- Tormenta Eléctrica.- Es una chispa eléctrica gigante entre dos zonas cuyas eléctricas positiva y negativa aumenta considerablemente, puede ser provocada por cargas eléctricas situadas dentro de una nube o entre dos nubes o bién una nube y la tierra.

6.- Sequías.- Fenómeno que se caracteriza por la falta de agua en el suelo y que impacta la vegetación que pierde el agua por la evaporación y puede ser debido a que se agota

la humedad del suelo o que la precipitación en un período es menor que su promedio característico.

Cuando esta deficiencia es grande y prolongada, daña las actividades humanas, dividiéndose en diferentes tipos: a).- Permantente, b).- Estacional, c).- Contingente o Accidental e Indivisible.

7.- Viento.- Es una corriente de agua con origen debido al desigual caldeamiento de las masas de aire, en las diversas regiones de la atmósfera, provocado por la altitud, latitud y condiciones geográficas especiales.

II.- GEOLOGICOS; POR NATURALEZA:

1.- Sismo.- Son movimientos de la tierra provocados por el reacomodamiento de las placas de la corteza terrestre, que son provocados por su movimiento relativo en la base del manto superficial de la tierra, la presión es de 1,700 Ton./cm^2 a una temperatura de 5,500 ^oC., la roca sólida se comporta como un pesado fluido que debido a la diferencia de temperaturas entre el centro y la corteza, origina corrientes ascendentes y descendentes en el manto, estas corrientes producen tensiones en las fallas o uniones de placas oceánicas, cuando en un punto las tensiones sobrepasan a la fricción, se produce una ruptura o deslisamiento violento, que se traduce como movimiento u ondulación a lo largo de la falla.

De los distintos estados de fricción y tensión de ésta depende en gran parte la intensidad del sismo.

Algunas veces toda la energía disipada en un violento movimiento es seguido de un tren de pequeños temblores (Post-temblores) produciendo colapso y deslizamiento, a lo largo de la fractura.

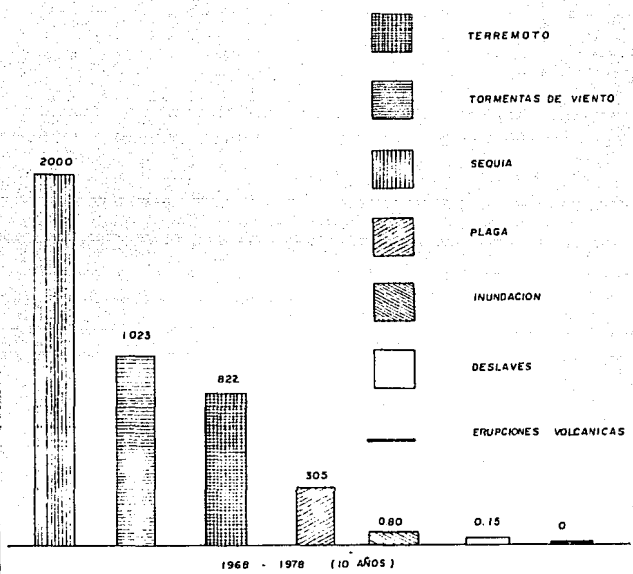
La zona sísmica o de alta sismicidad abarca la región meridional de México, que incluye parte de los estados de: Jalisco, Colima, Michoacán, México D. F., Morelos, Puebla, Veracruz y la totalidad de Guerrero, Oaxaca y Chiapas.

La zona de sismicidad media corresponde al plegamiento general de la Sierra Madre Occidental y se prolonga al norte de la Sierra Volcánica de Oeste a Este y al Centro de Veracruz y Tabasco.

2.- Vulcanismo.- La erupción volcánica consiste en la emisión de materiales magnáticos, es decir rocas fundidas, acompañadas de gases y vapores, cuando el magma se solifica se pone en contacto con la atmósfera, presenta bombos de gran tamaño como son: piedras, polvos, cenizas y arenas volcánicas.

Las erupciones van acompañadas de temblores de tierra, las vibraciones se propagan en forma de movimientos trepidatorios y ondulatorios, estas ondas varian en su longitud según las características físicas del suelo, en algunas ocasiones los temblores son frecuentes antes de las erupciones.

La proximidad de una erupción se anuncia en general por los temblores locales y el aumento de calor en la zona.



NUMERO DE MUERTES (REDONDEANDO A MILES) CAUSADAS POR DESASTRES IMPORTANTES DEBIDO A LAS PRINCIPALES CALAMIDADES EN EL MUNDO PARA EL PERIODO 1968-1978

FUENTE CONSULTADA: ATLAS DE PELIGROSIDAD EN EL D.F. INFORME DEL D.D.F. Y LA SECRETARIA GENERAL DE PROTECCION Y VIALIDAD, UNIDAD DE PROTECCION CIVIL DEL D.F., MEXICO.

3.- Colapso de Suelos.- Los factores que ocasionan los colapsos del suelo son: a).- La variación y aumento de los contenidos de agua de los terrenos como resultado de la infiltración y escurrimiento de las lluvias o de las aguas residuales de origen humano, dejando como resultado la reducción de la consistencia del material o de su cohesión y fricción, que activa como lubricante.

b).- La acción del agua freática natural, que en su flujo disuelve los cementantes naturales del suelo y eleva la presión del agua entre las partículas sólidas resudiendo su cohesión u resistencia.

c).- Remoción de la capa vegetal de los terrenos, por incendios, desmontes y sobre pastoreo destruyendose el amarre que le proporcionaron las raíces e incrementándose los contenidos de agua por escurrimiento e infliltración.

d).- Vibración y choque de suelo por fenómenos como los sismos, las explosiones y la actividad de las grandes máquinas, produciéndose su alteración molecular y el debilitamiento de su cohesión y fricción.

4.- Hundimiento Regional y Agrietamiento.- Se presenta la pérdida de presión en los acuíferos a profundidades menores de 50 metros, provocado entre otras cosas por el bombeo del agua subterránea y propicia que los estratos sedimentarios tiendan a comprimirse con fuerte intensidad entre los 25 y 50 metros de profundidad.

Otras causas que han coadyuvado al hundimiento de la ciudad son: a).- La contínua captación de aguas en la zona

de recarga de acuíferos. b).- El incremento constante de superficies impermeables para uso urbano, y c).- La disminución continua de áreas verdes y forestales que eran lugar de infiltración y alimentación de los mantos acuíferos. Particularmente en el centro del Distrito Federal donde se localizan las construcciones más antiguas, provocándoles por movimientos diferenciales, cuarteaduras y daños considerables, así mismo sufren daños en tuberías de agua y drenajes, y obras subterráneas en general.

El antiguo sistema de drenaje de la ciudad de México ubicada en las zonas de hundimiento, pierde eficiencia continuamente, dicho sistema presentaba grandes riesgos, el cual tuvo que ser transformado para ser operado parcialmente por bombeo.

III.- FISICO-QUIMICOS:

1.- Incendios.- El origen de este fenómeno es ocasionado por productos inflamables y explosivos de las industrias (tales como la materia prima, productos químicos, etc.), así como en las viviendas (uso inadecuado de gas combustible, instalaciones eléctricas defectuosas, etc.).

Los incendios forestales son ocasionados por fogatas, descuidos no intencionados y tormentas eléctricas. En el Distrito Federal existe una gran concentración industrial, por ejemplo: en la colonia Vallejo, Azcapotzalco, Iztapalapa, etc., éstas mantienen en un constante riesgo a los asentamientos humanos, la existencia de empresas en el Distrito Federal es de aproximadamente más de 20,000, aunado

a las instalaciones anteriores se encuentra la transportación de los productos inflamables a través de la zona urbana, así como el almacenamiento de dichos productos en diferentes áreas del Distrito Federal, que son posibles fuentes de incendio.

2.- Explosión.- La explosión es una liberación súbita y violenta de energía que requiere por un lado productos explosivos (materias primas, productos químicos, gas, combustible, etc.), y por otro lado un detonador (temperatura, fuego, presión, choque, etc.) para su ocurrencia; se caracteriza por el lanzamiento de partículas sólidas de distintos tamaños, las explosiones son generalmente seguidas por incendios y/o provocado por éstos.

3.-Radiación.- Propiedad que poseen ciertos núcleos atómicos, de modificarse espontáneamente emite radiación, cuando la radiactividad se produce en los cuerpos naturales sin intervención de agentes externos recibe el nombre de Natural, si ha sido provocado se llama artificial y se denomina inducida en los elementos que no son radiactivos.

4.-Contaminantes.- Son ocasionados principalmente por las manufacturadoras de productos alimenticios, elaboradoras de bebidas, fábricas de substancias y productos químicos, de otros productos como:
minerales, metálicos y no metálicos, incrementando así la contaminación con los vehículos de motores de combustión

interna e incineración de desechos sólidos, así mismo por las basuras o desechos que en muchas partes de la ciudad son depositados a cielo abierto, así como la materias inorgánicas que causan la contaminación del suelo y ante la presencia de lluvias que en ocasiones se infiltran degradando las aguas subterráneas, que son fuentes de abastecimiento para la población.

En algunos otros casos las basuras son incineradas lo que provoca contaminación a la atmósfera; también otros orígenes de contaminación, son por aguas negras de la ciudad, que en algunos casos son condicionados por canales a cielo abierto o por la infiltración que tienen dichas aguas al subsuelo de la ciudad.

5.- Envenenamiento.- Es producido por la degradación o muerte de algunas células del organismo humano, por ingestión o inhalación de materiales o residuos orgánicos o inorgánicos dañinos a la salud del hombre en cantidades mayores.

IV.- SANITARIOS:

1.- Epidemias.- La aparición de una epidemia, desde un punto de vista general, puede ser debido, ya sea de algún germen (aparición de germenes virulentos) pérdida o disminución de la inmunidad natural adquirida.

Los grupos más importantes de mecanismos de las epidemias son: a).- Por contagio, ésto es cuando el virus o bacteria tiene un medio de transmisión directo (aires, agua,

etc.) y b).- Por inoculación, que es cuando un organismo vector inocula el virus o bacteria en el humano (moscos, animales domésticos, etc.).

Las epidemias por contagio son generalmente controladas por aislamiento y cuarentenas de una manera efectiva; las epidemias por inoculación deben ser atacadas por otros medios.

2.- Plagas.- Su aparición desde un punto de vista general, puede ser debida a las malas condiciones higiénicas o a la importación de especies no controladas, por el ciclo ecológico natural del lugar, su crecimiento da siempre como resultado una rotura del equilibrio ecológico con sus consecuencias y en muchas ocasiones daños directos a la salud o bienes de la comunidad.

V.- PROVOCADOS POR EL HOMBRE:

1.- Crecimiento Explosivo de Población.- Se origina por los siguientes aspectos demográficos: nacimientos, defunciones y migraciones; el aumento de la tasa de crecimiento se debe a una reducción intensa de la tasa de mortalidad y la natalidad es casi constante, así como la migración que es constante y permanente hacia la ciudad de México.

2.- Fallas Humanas.- Son provocadas por descuidos o errores humanos, generalmente sin intención y que dan como

resultado accidentes, lesiones, interrupción de servicios, etc.

3.- Disturbios Sociales.- Son provocados generalmente por el descontento popular en ciertas situaciones, por medidas o eventos gubernamentales, que se caracterizan por movimientos relativamente grandes de masas humanas que provocan desorden, actos delictivos, interrupción de servicios, etc.

4.- Actos Delictivos, Sabotaje y Terrorismo.- Los Actos Delictivos se originan en la inadecuación entre el individuo y la sociedad, dicha inadecuación puede originarse en factores que se sitúan en el propio individuo y que afectan su conducta y la sociedad a través de sus códigos reprueba, considerandolo responsable de sus acciones.

Tal es el caso de las acciones antisociales, que el individuo realiza bajo la influencia de sus anomalías mentales, genéticas y fisiológicas, por otra parte la conducta delictiva puede originarse en funciones de la sociedad, fenómenos tales como el desempleo incrementando los índices de robos y asaltos; la inadecuación de las instituciones políticas conducen hacia la violencia.

Los diferentes delitos se clasifican principalmente por los daños que producen en las víctimas, como son: homicidios, lesiones, violaciones, estupro, robos, asaltos, fraudes, daños en propiedad de la nación, daños en propiedad ajena, etc.

Por su parte el Sabotaje: Es originado por venganza de un empleado, de una empresa o individuos, enfermos mentales o provocados por la propaganda, buscan una meta crítica que puede ser un problema mayor, es decir la parte más vulnerable y que tenga accesibilidad al lugar donde se realice.

El Sabotaje se presenta tratando de aparentar un hecho como si fuera por causas naturales o mala operación, los actos de sabotaje son por ejemplo:

a).- Químicos que es la adición o inserción de los productos químicos que pueden destruir o contaminar.

b).- Eléctricos o Electrónicos que consiste en la interrupción o intransferencia con procesos eléctricos o electrónicos que pueden ser en la suspensión de energía eléctrica o de comunicación.

5.- Los Accidentes.- Son originados por fallas humanas (descuidos, negligencia, ignorancia, etc.) que pueden causar la muerte y lesiones a las personas y daños en sus bienes, se pueden clasificar según el lugar donde ocurren: de tránsito, del hogar, la escuela, de trabajo, de los centros de reunión, etc.

a).- Accidentes de tránsito: ocurren en las vías de comunicación y de acuerdo al tipo de vía en que suceden se clasifican en: Viales (peatones y motorizados), ferrocarrileros, aéreos, las causas que originan los accidentes viales son según su origen, falla en la vía de

comunicación de los vehículos, de los seres humanos involucrados (tripulantes, pasajeros y transeúntes) y las malas condiciones del tiempo, por lo que respecta a las vías, éstas pueden causar accidentes por su mal estado de conservación, carencia o mal funcionamiento de servicios como son los semáforos y señales, registros de alcantarillado tapados o abiertos, objetos abandonados y resbalosidad, el mal diseño urbanístico de la vialidad; los vehículos contribuyen al accidente cuando se encuentran en mal estado debido a un mantenimiento deficiente.

El ser humano es el factor más importante de los accidentes de tránsito como conductor de vehículos, y pueden ser: por velocidad excesiva, conducir en estado de ebriedad o intoxicación, etc., el pasajero lo provoca por imprudencia, las condiciones del tiempo, por lluvia, neblina, granizo, temperaturas extremas, etc.

b).- Los accidentes ferroviarios: Son causados por la mala solución urbanística de la penetración ferroviaria, en los cruceros con las vías motorizadas, también por mal estado de conservación de las vías, carencia de señales, imprudencia de los tripulantes.

c).- Los accidentes aéreos: Son originados por fallas mecánicas en las naves y el mal estado de las pistas, malas condiciones atmosféricas y por fallas humanas de pilotaje y el de la torre de control; el emplazamiento del aeropuerto en las propias áreas urbanas debe observarse como la causa fundamental de estos accidentes.

d).- Accidentes domésticos y escolares: En el hogar se originan por descuido e ignorancia, las costumbres y la pobreza. Los escolares son causados por salidas y entradas desorganizadas, descuidos y distracción en los juegos, falta de protección en los sitios peligrosos del plantel, falta de control en la higiene de los alimentos.

f).- Accidentes de trabajo: Las causas pueden ubicarse en dos puntos: 1)- Las fallas en el comportamiento, son por no usar el equipo de seguridad, por no seguir procedimientos seguros y recomendados, por trabajar con fatiga, por enfermedad, impericia, distracción y negligencia. 2)- Las fallas en el equipo y en los materiales, son por uso de máquinas y herramientas sin dispositivos de seguridad, materias primas mal almacenadas o mal colocadas, uso de materiales filosos y pesados, etc.

g).- Accidentes en los centros de reunión.- Estos se originan: Con el pánico colectivo causados por alarmas, movimientos incontrolados en entradas y salidas, falta de dispositivos de seguridad y personal de vigilancia, incultura de espectadores, contagio colectivo de conductas antisociales e irresponsables.

6.- Acciones bélicas.- Es una acción de lucha armada, entre los habitantes de un mismo pueblo o ciudad, de grupos sociales que estan en posición de intereses o entre bandos de una misma nación o de dos o más naciones.

7.- Drogadicción, Alcoholismo, Actos de Locura.- Es un abuso de una o varias personas que habitualmente se drogan con substancias, vegetales, minerales, químicas, etc.; éstos son de efecto estimulante, deprimente o narcótico. El Alcoholismo es el abuso de bebidas alcohólicas por una o varias personas, suele afectar al sistema nervioso y predispone al organismo para la adquisición de otras enfermedades, puede ser controlado cuando aparece temporalmente y se dice que es crónico cuando produce hábito. Los actos de Locura son la acción de una o varias personas que pierden la razón o que están afectadas bajo algún enervante, lo que los hace provocar accidentes, delitos u otros actos que van contra la sociedad.

8.- Efectos Negativos Producidos por la Operacion actual de Servicios.- Estas características son originadas en algunos sistemas que por no dar el funcionamiento normal, provocan problemas en otros sistemas, actuando así como mecanismos de calamidad en los sistemas, como por ejemplo: el mal funcionamiento de transporte provoca la contaminación constante; la concentración de basura y el almacenamiento de ésta provoca una contaminación ambiental, produciendo plagas y epidemias, así mismo contamina el subsuelo en épocas de lluvia por el escurrimiento que se genera en los desperdicios, y así se podrían seguir citando algunos otros elementos que produce una serie de sistemas que son fuentes de problemas para otros.

Interrupción de Servicios son cuando la ciudad se ve afectada por un sistema de servicios que depende o disminuye sus funciones, por ejemplo la suspension de agua potable, energía eléctrica, transporte, servicios diversos, abastos, etc.

Y así hemos concluido este inciso, citando los diferentes siniestros o calamidades que se presentan en una forma permanente en la ciudad de México. Como podemos observar hay algunas calamidades que está en nuestras manos evitar, para que así podamos ayudar en una mínima parte al bienestar social de nuestro país.

5).- CONCEPTOS DE SINIESTRO

Voy a referirme al concepto de Siniestro, desde su forma etimológica, hasta su esencia técnica, sin perder el lineamiento de nuestro ordenamiento Jurídico.

De acuerdo al Diccionario de la Lengua Española, " La palabra Siniestro proviene del latín "Sinester", que significa parte o sitio, que está a la mano izquierda, aviero o mal intencionado, avería grave; destrucción fortuita o pérdida importante que sufren las personas o la propiedad, especialmente por muerte, incendio o naufragio". (1)

Por otra parte el Diccionario Razonado de Legilación y Jurisprudencia define al siniestro; "En el comercio marítimo es toda desgracia o accidnte de mar que cause algún daño a la nave o a su cargamento; el accidente que acarrea la pérdida total sea real o presunta o bien la determinación casi total de dichos objetos se llama Siniestro Mayor, el que sólo causa una pérdida o deterioración parcial se llama Siniestro Menor".

"El Siniestro Mayor es el apresamiento del naufragio, la rotura o varamiento de la nave que la inhabilite para nevegar, el embargo o detención por orden del gobierno propio o extranjero, la pérdida total de la nave o de las mercancías y la detención de las mismas que disminuya su

---

(1) Diccionario de la Lengua Española; Edición XIX, Editorial ESPASA-CALVE, S.A.

valor, en las tres cuartas partes a la menos de su totalidad".

"Es Siniestro Menor cualquier otro daño que no esté comprendido en las citadas especies".

"El siniestro mayor de lugar en el contrato de seguro a la acción de abandono, y el siniestro menor solamente a la acción de la avería". (2)

Desde el punto de vista del Derecho Mercantil, bajo el régimen del contrato de seguro y para comprender el significado de siniestro, Omar Olvera, (3) cita que los riesgos a que están expuestas las cosas, como por ejemplo: "Las mercancías o las cosas y la vida humana, han determinado al nacimiento y desarrollo del seguro múltiple, constituyendo una forma eficaz de hacer frente a los riesgos, previendo las pérdidas o daños que presenten en su realización"; dicho contenido lo ubicamos en el Art. 1o. de la Ley sobre el Contrato de Seguro que dice: "La empresa

---

(2) Escriche Joaquín; Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. EDITORIAL NORBAJACALIFORNIA, 2a. Reimpresión, ENSENADA B.C. 1974.

(3) Olvera de Luna Omar; Contratos Mercantiles; 1a. EDICION; EDIT. PORRUA, S.A. México 1982, pag. 231.

aseguradora se obliga mediante una prima a resarcir un daño o a pagar una suma de dinero al verificarse la eventualidad prevista en el contrato".

Esto significa que los contratos de seguros que se celebran con determinadas entidades aseguradoras, no opera de una manera absoluta de asumir y de responsabilizarse de todos los riesgos tomados, sino que la función principal de ella es de compensarlos siempre y cuando se presente el siniestro, que de una manera afecte directamente al patrimonio o a la integridad personal del individuo.

Entiéndase por "Riesgo" el evento futuro e incierto, a la exposición de una cosa o un acontecimiento dañoso, y cuando ese acontecimiento se realiza, el riesgo toma, en el lenguaje de seguros el nombre de Siniestro.

Es decir que existe la posibilidad de que ocurre un acontecimiento dañoso, implicando de una manera material, que todo contrato de Seguro debe significar un riesgo para el asegurador, por cuanto asume la obligación de resarcir al asegurado los daños que éste a su vez resienta por la eventual realización del acontecimiento previsto (siniestro).

En materia de Seguros la terminología del concepto Siniestro se refiere a la manifestación concreta del riesgo asegurado que produce unos daños garantizados en la póliza hasta determinada cuantía.

Como ejemplo de siniestro podemos mencionar al incendio, que origina la destrucción total o parcial de un edificio asegurado; el accidente de circulación automovilístico del que resultan lesiones personales o daños materiales; el naufragio de un buque, perdiéndose las mercancías transportadas en él; el granizo que destruye una plantación agrícola, etc.

Por su parte el artículo 256 de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos dice: "Es avería gruesa o común todo daño o gasto extraordinario, ocasionado deliberada y directamente por actos del capitán al buque o a su cargamento, para salvarlos de su riesgo conocido y real".

Siendo el siniestro un acontecimiento que por originar daños concretos previstos por la póliza (contrato), motiva la aparición del principio indemnizatorio, obligando a la entidad aseguradora a satisfacer total o parcialmente al asegurado (indemnización), o a sus beneficiarios, el capital garantizado previsto en el contrato de seguro.

Desarrollamos el presente tema a través de nuestro fundamento jurídico y normas vigentes, en el caso específico que nos ocupa: el concepto de Siniestro, que en su contenido nos presenta una serie de gamas y diferentes manifestaciones en su realización como hecho consumado.

Con los elementos antes citados intentaré definir lo que podemos identificar como un siniestro.

Siniestro desde el punto de vista jurídico, es un acontecimiento desconocido que puede o no ocurrir en el

futuro, que está regulado a través de normas jurídicas específicas, donde ambas partes convergen en hacer cumplir los derechos recíprocos y obligaciones que les corresponde, dando lugar a una relación bilateral plasmada en un contrato.

Por otra parte podemos enfocar al siniestro desde el punto de vista general en los acontecimientos catastróficos registrados en nuestro medio ambiente, que pueden ser originados por la naturaleza, por hechos, actos y omisiones que el hombre realiza en sus diferentes actividades cotidianas, buscando nuevas formas de progreso.

Para finalizar con este inciso podemos incluir un segundo elemento dentro del concepto siniestro, siendo aquellos acontecimientos que tienen el carácter de originarse de manera accidental provocando un estado emocional en un gran sector de la población.

Como un tercer elemento en su definición ubicaremos al fenómeno de los desastres, provocando daño total de las cosas materiales construidas por el hombre.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION; 6 DE MAYO DE 1986; PAG. 102

CAPITULO II

FUNDAMENTO JURIDICO DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO FRENTE A LOS SINIESTROS.

2.1.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL ARTICULO 29

2.1.1.- ANTECEDENTES HISTORICOS DEL ARTICULO 29 CONSTITUCIONAL.

Primer antecedente.- "Punto 14 de los elementos Constitucionales elaborados en 1811 por Ignacio López Rayón; habra un consejo de Estados para los casos de declaración de guerra y ajuste de paz, a los que deberán concurrir los Oficiales de Brigadier, no pudiendo la Suprema Junta determinar sin estos requisitos.

Segundo antecedente.- Art. 308 de la Constitución Política de la monarquía española promulgada en Cadiz el 19 de marzo de 1812: Si en circunstancias extraordinarias la seguridad del Estado exigiere, en toda la monarquía o en parte de ella la suspensión de algunas de las formalidades prescritas en este capítulo para el arresto de los delincuentes, podrán las cortes decretarla por un tiempo determinado.

Tercer antecedente.- Art. 45, fracción V, de la tercera de las leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836: No puede el Congreso General: V. Privar ni suspender a los mexicanos de sus derechos declarados en las leyes Constitucionales.

Cuarto antecedente.- Art. 65 del proyecto de reformas a las leyes Constitucionales de 1836, fechado en la ciudad de México el día 30 de junio de 1840; Solamente en el caso de que la seguridad pública y conservación de la República lo exijan, podrá el Congreso facultar extraordinariamente y por tiempo limitado al Presidente de ella, en cuanto baste para salvar estos objetos.

Quinto antecedente.- Voto particular del diputado Jose Fernando Ramirez sobre el proyecto de reformas a las leyes Constitucionales de 1836, fechado en la ciudad de México el 30 de junio de 1840:

División de poderes. Ni el Congreso podrá dar, ni el Ejecutivo ejercer facultades extra-constitucionales sino en el único caso de que peligre la independencia de la Nación por una invasión o guerra extranjera y sea preciso obrar con más prontitud y energía.
En este caso se reunirán ambas cámaras y después de una detenida discusión, le concederán por el tiempo que sea necesario las facultades que basten para llenar el objeto.

Sexto antecedente.- Art. 82, fracciones I al V y VIII del primer proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 25 de agosto de 1842: Solo en el caso de que la seguridad y conservación de la República lo exijan imperiosamente, podrá el Congreso conceder facultades extraordinarias al Presidente.

Séptimo antecedente.- Del segundo proyecto de Constitución Política de la República Mexicana fechado en la ciudad de México el 26 de agosto de 1842: Sólo en el caso de

que la seguridad y conservación de la República lo exija imperiosamente, podrá el Congreso conceder facultades extraordinarias al Presidente, esto no lo hará sino en los casos, con los requisitos y restricciones siguientes que son acordados por el voto de las dos terceras partes de los individuos de ambas cámaras, y en revisión las tres cuartas que se concedan por tiempo limitado, a reserva de prorrogarse si conviniere y que sólo se extienda su ejecución a determinados territorios.

Octavo antecedente.- Arts. 66, fracción XVIII; 67, fracción IV y 198, de las bases orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionados por el Supremo Gobierno provisional con arreglo a los mismos decretos el día 12 de junio de 1843 y publicadas por bando nacional el día 14 del mismo mes y año.

Noveno antecedente.- Art. 4 del voto particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, fechado en la ciudad de México, el 5 de abril del mismo año: Parte conducente. Estas garantías (individuales) son inviolables, y sólo en el caso de invasión extranjera o rebelión interior, podrá el Poder Legislativo suspender las formas establecidas para la aprehensión y detención de los particulares y cateo de las habitaciones y esto por determinado tiempo.

Décimo antecedente.- Art. 82, del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, dado en el palacio nacional de México el 15 de mayo de 1856: El presidente de

la República podrá obrar discrecionalmente, cuando así fuere necesario, a juicio del Consejo de Ministros, para defender la independencia o la integridad del territorio, o para sostener el orden establecido o conservar la tranquilidad; pero en ningún caso podrá imponer la pena de muerte ni las prohibidas por el artículo 55.

Undécimo antecedente.- Comunicación de José María Lafragua a los gobiernos de los Estados con la que les remite el Estado Orgánico provisional de la República Mexicana, fechada en la ciudad de México el 20 de mayo de 1856.

Duodécimo antecedente.- Dictamen en proyecto de la Constitución Política de la República Mexicana, fechados en la ciudad de Méxio el 16 de junio de 1856.

Decimotercer antecedente.- Art. 29 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857.

Decimocuarto antecedente.- Art. 77 del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, dado en el palacio de Chapultepec el 10 de abril de 1865: Solamente por decreto del emperador o de los comisarios imperiales, y cuando lo exija la conservación de paz y orden público, podrá suspenderse temporalmente el goce de alguna de estas garantías.

Decimoquinto antecedente.- Mensaje y proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la ciudad de Querétaro el 1o. de diciembre de 1916: Art. 29 del

proyecto. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública..." (1)

2.1.2.- TEXTO ORIGINAL DEL ARTICULO 29 DE LA CONSTITUCION DE 1917, SU REFORMA Y SU TEXTO VIGENTE.

"Artículo 29; En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde". (2)

---

(1) Cfr. Derechos del Pueblo Mexicano; Tomo V; Editorial Manuel Porrua, S.A.; México, 1988; pags. 29-4 al 29-9.

(2) Derechos del Pueblo Mexicano; México Através de sus Constituciones; Legislatura LII; Edición III; Miguel A. Porrua, Editor; México 1985; pags. 29-62 al 29-68.

El Art. 29 Constitucional vigente desde 1917 es el resultado de un proceso histórico revolucionario, que modifica la estructura social y política del Estado, otorgando beneficios a grupos sociales, creándose así derechos sociales, como producto de pugnas internas anteriores, proprcionando al gobernado garantías que le pertenecen, creándose una nueva Constitución democrática.

Del contenido del Art. 29 Constitucional, se desprenden los requisitos de fondo y de forma para que las garantías individuales puedan ser suspendidas.

Con fecha 21 de abril de 1981 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto mediante el cual se reforman dos términos que la disposición original utilizaba, con el objeto de establecer con mayor claridad las autoridades que intervendrán en la suspensión de garantías.

En los siguientes términos quedó reformado por iniciativa del Ejecutivo Federal el Art. 29:

a)- La denominación "Consejo de Ministros", substituyéndose por la de "Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República".

b)- La segunda modificación que sufrió dicha redacción fue el término "Presidente de la República" que fué substituido por el de "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". Dichas modificaciones se deben a que en nuestro sistema democrático y político no es un régimen parlamentario o ministerial, términos utilizados

impropiamente, ya que nuestro sistema actual es reconocido como un régimen de Gobierno Presidencialista.

TEXTO VIGENTE DEL ARTICULO 29 CONSTITUCIONAL

"En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspenderse en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuese obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo.

El Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga fente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde". (3)

---

(3) Derechos del Pueblo Mexicano; México Através de sus Constituciones; Legislatura LII; Ed. III; Miguel A. Porrua, Editor; México 1985 pags. 29-35.

2.1.3.- ANALISIS DEL ARTICULO 29 CONSTITUCIONAL SUSPENSION DE GARANTIAS INDIVIDUALES.

En lo que se refiere a este inciso, hablaremos sobre la suspensión de garantías, su concepto y sus lineamientos fundamentales.

Para entrar en materia definiremos en primer término la suspensión de garantías: "Es el acto del Ejecutivo por el que se dejan sin efecto temporalmente las garantías establecidas constitucionalmente en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto". (4)

El Art. 1o. de nuestra Constitución vigente señala: "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que en ella misma establece".

Esta grantías se encuentran especificadas en los primeros veintiocho artículos de nuestra Constitución, que se determinan como derechos del hombre o derechos humanos, entendiéndose como derechos humanos las facultades que tienen las personas de poder actuar, disfrutar y disponer.

Mientras tanto las garantías Constitucionales son: "Instituciones y procedimientos mediante los cuales la

---

(4) De Pina Vara Rafael; Diccionario de Derecho; 9a. Edición; Edit. Porrua, S. A. México 1980; Pag. 440.

Constitución Política de un Estado asegura a los ciudadanos el disfrute pacífico y el respeto a los derechos que en ella se encuentran consagrados". (5)

Por otro lado el maestro Burgoa, señala que: "La suspensión de garantías individuales es un fenómeno jurídico constitucional que tiene lugar como antecedente necesario para que la actividad gubernativa de emergencia pueda validamente desarrollarse. Sin que previamente se decrete la suspensión mencionada por los medios y autoridades que menciona la ley fundamental". (6)

Consideramos que la suspensión de garantías se fundamenta através de la actividad que tiene el Estado para actuar en caso de presentarse alguna situación prevista por el Art. 29 Constitucional.

Además la labor del Gobierno Federal, también tiende a prevenir y remediar los males públicos y la situación anormal en que se encuentra la sociedad.

El Estado para poder hacer frente a la situación de emergencia que se ha presentado, puede suspender aquellas garantías individuales, que sean un obstáculo para que la misma pueda salvar rápida y eficientemente el estado de emergencia.

---

(5) De Pina Vara Rafael; Diccionarios de Derecho; 9a. Edición; Edit. Porrua, S. A.; México 1980; Pag. 440.

(6) Burgoa O. Ignacio; Garantías Individuales; Edit. Porrua, S. A.; México 1985; pag. 208.

En fundamento a lo anterior, la suspensión de las garantías individuales implica entonces la cesación de la vigencia de la relación jurídica que existe entre las funciones del estado con los particulares limitándolos y sometiéndolos a un acto unilateral.

Como resultado de lo anterior, los particulares se ven afectados por la suspensión de ciertos preceptos constitucionales que los obligan a permanecer temporalmente en un estado de incapacidad jurídica donde no pueden ejercer dichos derechos subjetivos ante el Estado.

Dentro de los conceptos que menciona el maestro Luis Bazdresch, dice que: "La suspensión de las garantías constitucionales se justifica por la necesidad política de que los Organos Gubernativos tengan libertad de acción para proceder con rapidez y energía a mantener el orden público mediante la eliminación radical de las situaciones y circunstancias de hecho que agredan los intereses sociales". (7)

En conclusión considero que la suspensión de las garantías es un acto unilateral del Estado por el cual va a restringir sólo aquellos preceptos que obstruyan las actividades que realicen las autoridades correspondientes, con motivo de una situación de emergencia provocado por algún desastre, con la finalidad de restablecer lo más

---

(7) Bazdresch Luis; Garantías Constitucionales, Curso Introductorio; 2a. Edición; Editorial Trillas; México 1985; pag. 38.

pronto posible la normalidad de la vida cotidiana de la población.

Así mismo también consideramos que suspender las garantías implica responsabilidades por parte del Estado, ya que deberá establecetr controles jurídicos básicos de emergencia, disponer recursos económicos y humanos para resistir eventualidades imprevistas, entre otras actividades.

2.1.4.- CAUSAS DE SUSPENSION DE LAS GARANTIAS

De acuerdo al contenido del Art. 29 Constitucional, la vigencia de las garantías constitucionales pueden ser suspendidas por las causas previstas en el mencionado precepto, quedando a iniciativa del Poder Ejecutivo dictar la suspensión correspondiente, estableciendo todas las formalidades necesarias para afrontar las consecuencias, protegiendo así los intereses de la sociedad.

Señala el Art. 29 Constitucional, como causas específicas de suspensión de garantías las siguientes causas:

a) En los casos de invasión: entendiendo por esta la entrada de una fuerza militar extraña a nuestro territorio, que tiene como finalidad interrumpir la vida social y política de nuestra soberanía.

b) Perturbación grave de la paz pública: este fenómeno se presenta cuando fuerzas opositoras al gobierno causan la desestabilización interna del país, provocando asonadas,

motines, golpes de Estado, revoluciones internas, sedición, tumulto, alborotos, etc.

c) Cualquier otro acontecimiento que ponga en grave peligro o conflicto: el constituyente de 1917, dejó abierta la posibilidad de que en el Art. 29 se pudieran incluir otros fenómenos que pudieran alterar y poner en peligro la estabilidad social, política y económica, causados por situaciones imprevistas que podrían ser catalogados de alto riesgo poniendo a la sociedas en momentos críticos.

Los fenómenos que podemos citar en este punto pueden ser clasificados de la manera siguiente:

-Naturales	-Hidrometeorológicos.
-Físicos	-Sanitarios "Epidemias".
-Químicos	-Socio-Organizativos.
-Geológicos	-Provocados por el hombre.
-"Contaminación".	-Otros.

Los fenómenos antes citados no estan especificados de manera directa en el inciso c) como causas concretas para suspender las garantías constitucionales, más bién faculta al Estado para que esté en condiciones de afrontar las consecuencias que pudieran producir cualquiera de estos fenómenos en su momento.

Una vez que se hallan identificado los hechos que dieron motivo a la privación temporal de ciertos preceptos constitucionales, el Ejecutivo deberá tomar todas las previsiones necesarias posibles para proteger a la sociedad y hacer frente a la situación de emergencia provocado por circunstancias imprevistas.

2.1.5.- CARACTERISTICAS DE LA SUSPENSION DE GARANTIAS.

Nuestra Constitución establece las condiciones en que deberá operar la suspensión de las garantías, cuando esta sea decretada, teniendo las siguientes características:

a)- Que la suspensión sea por un tiempo limitado con carácter transitorio; este acto suspensivo sólo podrá subsistir cuando exista un estado de emergencia y volverá a la normalidad toda vez que se haya restablecido el orden, desapareciendo inmediatamente el acto que les dió origen.

b)- Que las suspensiones sean en forma general, es decir que no afecten a individuos aislados ni a grupos determinados.

c)- Que la Cesación de las garantías pueda ser aplicada en cierta Entidad Federativa o en todo el territorio, en forma parcial o total, con la finalidad de que el Estado pueda hacer frente al estado de emergencia para una rápida actividad que tenga que efectuarse para restablecer el orden.

2.1.6.- AUTORIDADES QUE INTERVIENEN EN LA SUSPENSION DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES.

Las autoridades que participan en la suspensión de garantías son las siguientes:

a)- El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

b)- Los Titulares de las Secretarías de Estados.

c)- Los Jefes de Departamentos Administrativos.

d)- El Procurador General de la República.

e)- El Congreso de la Unión y la

f)- Comisión Permanente.

El Artículo 29 Constitucional faculta al presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para suspender las garantías individuales, así mismo el Artículo 49 de la Constitución otorga facultades extraordinarias al Ejecutivo para legislar en lo relativo a la suspensión de las mismas.

Por otra parte el Artículo 89 Constitucional, fracción VI establece que son facultades del Presidente: "Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada y Permanente, o sea el Ejército Terrestre de la Marina de Guerra y Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación".

Este artículo menciona las funciones que deberan tener tanto el Ejérctio como la Armada la cual deberá participar activamente en los casos previstos que menciona el Art. 29 Constitucional, elaborando programas permanentes para ayudar a la población civil afectada.

En materia económica, el Presidente de la República Mexicana podrá celebrar y contratar créditos internos como externos para hacer frente a situaciones imprevistas por el Art. 29 Constitucional.

El Presidente de la República, tiene la facultad de tomar la iniciativa para suspender las garantías individuales con los titulares de las Secretarías de Estado

y Jefes de Departamentos Administrativos, que participan en la suspensión de garantías, acordando la mi.S.ma con el Presidente de la República.

El Procurador General de la República, es un funcionario político jurídico administrativo, que forma parte del cuerpo colegiado que puede acordar la suspensión de las garantías individuales previstas en el Art. 29 Constitucional.

Lo mismo sucede con el titular del D.D.F.

Facultades del Congreso de la Unión: Tiene una doble finalidad en relación a la suspensión de garantías, ya que es el encargado de formular los términos jurídicos que podrá operar dicha cesación, además es el encargado de dar la aprobación de la iniciativa presentada por el Presidente de la República para poder decretar la suspensión.

El artículo 73, relativo a las facultades que tiene el Congreso de la Unión, en su fracción III establece las bases para que el Ejecutivo celebre emprestitos y en el caso que nos ocupa las que contrate durante alguna emergencia, de las previstas por el Artículo 29 Constitucional.

Como podrá notarse, el Ejecutivo, así como el Congreso de la Unión tienen amplias facultades, el primero de declarar la suspensión de garantías y el otro de aprobar la suspensión.

En consecuencia el Estado, a través de sus órganos correspondientes, esta obligado a proporcionar los medios de seguridad a la población, tomando en cuenta todos aquellos elementos posibles para hacer frente a la situación prevista por el Artículo 29.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Funciones de la Comisión Permanente: La Comisión Permanente es un órgano que depende directamente del Congreso de la Unión y es el encargado de substituir las funciones de ambas Cámaras cuando el Congreso no este en período de sesiones o se encuentre en receso.

Las facultades que tiene la Comisión Permanente para continuar las actividades del Poder Legislativo en caso de que no se encuentre funcionando, se señalan en el Artículo 79 Constitucional, siendo de tipo administrativos, políticos y electorales que a la letra se transcribe:

Fracción III.- "Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para su dictámen a las Comisiones de las Cámaras a las que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato período de sesiones".

En relación a la suspensión de garantías, previstas por el artículo 29 Constitucional, habrá una iniciativa de ley o decreto, presentado por el Presidente de la República, en la que prevenga disposiciones necesarias para la suspensión de garantías, el cual someterá a juicio del Congreso de la Unión para su estudio y aprobación del mismo.

El Congreso de la Unión es el encargado de sancionar dicha iniciativa, pero si está en receso, el órgano de apoyo Administrativo para desplazar estas funciones quedará a cargo de la Comisión Permanente.

2.1.7.- CASO UNICO EN QUE SE HAN SUSPENDIDO LAS GARANTIAS INDIVIDUALES EN MEXICO.

Hemos anotado con anterioridad los fenómenos que por sus características dan lugar a los supuestos hechos jurídicos mencionados en el Art. 29 Constitucional, así como sus efectos y consecuencias jurídicas al ser suspendidas las Garantías Constitucionales, cuando el Ejecutivo las decrete.

Nuestro país ha experimentado una sóla ocasión en su historia, la cesación de Garantías Individuales con motivo de la declaración de guerra con Alemania, Italia y Japón, quedando suspendidas por un tiempo determinado.

En fundamento al regimen suspensivo de garantías de nuestro país, con fecha 27 de mayo de 1942, el Presidente Manuel Avila Camacho, expidió un decreto a través del cual convocó al Congreso de la unión a una sesión extraordinaria con el objeto de discutir y aprobar el otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal a causa de la guerra declarada por los países del eje.

En la fracción II de dicho decreto menciona: "La conveniencia de aprobar, con sujeción el Art. 29 Constitucional la suspensión de garantías constitucionales que puedan llegar a ser un obstáculo para hacer frente rápida y facilmente a la situación, así como para conceder las autorizaciones para que el Ejecutivo esté en medida de realizar el objeto apuntado".

Mientras tanto la fracción III de dicho decreto menciona que: "El otorgamiento de facultades extraordinarias al

Ejecutivo de la Unión para que pueda, si el caso lo requiere, legislar en aquellos ramos de la Administración Pública que se estime necesario dentro de las atribuciones que establece el Art. 49 de la ley fundamental, así como para la ejecución de todos los actos indispensables a la salvaguarda de la integridad del territorio nacional y el mantenimiento incólume del respecto a las instituciones fundamentales del país y de su soberanía y dignidad".

El decreto publicado el 2 de junio de 1942 autoriza al Ejecutivo Federal para declarar el estado de guerra entre México y Alemania, Italia y Japón.

Dispone en su Art. 1o. que es declarada la guerra entre estos países el 22 de mayo del presente año.

En el mismo decreto se aprueba la suspensión de las garantías de varios artículos constitucionales, así mismo menciona que la suspensión durará todo el tiempo que México permanezca en guerra, siendo susceptible de prorrogarse, hasta treinta días después de la fecha de cesación, quedando a juicio del Ejecutivo.

Artículo 3o. "Se autoriza al Ejecutivo de la Unión para dictar las prevenciones generales que reglamenten los términos de la suspensión de garantías individuales".

Artículo 4o. "Se faculta así mismo al Ejecutivo de la Unión par imponer en los distintos ramos de la Administración Pública, todas las modificaciones que fueren indispensables para la eficaz defensa del territorio nacional de su soberanía y dignidad y, para el mantenimiento de nuestras instituciones fundamentales".

Artículo 5o. "Se autoriza, igualmente, al Ejecutivo de la Unión para legislar en los distintos ramos de la Administración Pública, con sujeción a lo preceptuado en el artículo precedente".

Artículo 6o. "Al iniciarse cada periodo de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, el Ejecutivo dará cuenta del uso que haya hecho de las facultades que se lo otorgan en virtud del presente decreto".

En el Diario Oficial publicado el 13 de junio de 1942 se decreta la Ley de Prevenciones Generales relativa a la Suspensión de Garantías Individuales, que establece las modalidades que el Ejecutivo tiene para otorgar facultades a la Administración Pública, y de manera general establece las restricciones en cuanto a las garantías de gobernado.

Artículo 3o. "Los Gobernadores de los Estados, los de los territorios y el Jefe del Departamento del Distrito Federal, tienen el deber de velar dentro de sus respectivas circunscripciones, por la eficaz observancia de esta ley.

Las autoridades locales, cualesquiera que sea su categoría y las Municipales, serán consideradas como auxiliares de la Federación y quedarán, por tanto, sujetas a las sanciones que esta ley establece".

Por otra parte el Diario Oficial del 12 de septiembre de 1942 publica la Ley Reglamentaria del Art. 1o. de la ley de Prevenciones relativa a la Suspensión de Garantías, enfocado directamente al regimen de legalidad a que deben someterse todas las Autoridades Federales, Locales y Municipales.

Debiendo realizar sus funciones con estricto apego a la presente ley.

Así mismo dispone las facultades que debe tener el Ministerio Público Federal, para conocer y perseguir de los delitos que con motivo de la suspensión de garantías, otros Organismos o Sectores Públicos cometan aprovechándose de dicha situación.

En general los lineamientos de la presente ley radican esencialmente en la necesidad de que sea acatado por la población y las Autoridades en general.

Mientras tanto el Diario Oficial, fechado el 14 de agosto de 1945, publicó un Decreto que prorroga por el término de 30 días contados a partir de la cesación de hostilidades entre las Naciones Unidas y Japón, el estado de suspensión de garantías individuales de acuerdo al Art. 1o. que fué acordado con el Consejo de Ministros y la aprobación del Congreso.

A partir de éstos lineamientos jurídicos, el Estado tiene el deber de proteger a la sociedad, no sín antes prever todos los medios posibles para salvaguardar el interés público general ante las circunstancias previstas por el Art. 29 Constitucional, procurando que todo ello se efectue con apego a las normas legales ya que al presentarse alguna eventualidad, el interés general reclama el máximo de seguridad jurídica al Estado, fortaleciendo así al poder público y evitando qu éstos puedan extralimitarse en sus esferas jurídicas.

2.1.8.- GARANTIAS CONSTITUCIONALES QUE POR SU PROPIA NATURALEZA NO PUEDEN SER SUSPENDIDAS.

En el presente inciso haremos referencia unicamente a aquellos preceptos constitucionales que consagran garantías individuales, y que no obstaculizan las funciones de las autoridades para hacer frente al estado de emergencia y que por consiguiente no podrán suspenderse.

El Art. 1o. Constitucional, garantiza la igualdad de los individuos para ser protegidos por la ley, quienes gozaran de los derechos públicos subjetivos, los cuales no podrán suspenderse ni restringirse, salvo en los casos y condiciones que ella misma establece.

El Art. 2o., señala nuestra Constitución que ésta prohibe la esclavitud en nuestro territorio, y en caso de que alguna persona sea perseguida por esta condición y se interne en nuestra República, nuestras leyes respectivas entrarán en vigor haciendo efectiva sus consecuencias, proporcionando a ésta, el máximo de seguridad jurídica.

El Art. 8o., garantiza la libertad en materia de petición, que es la relación jurídica entre los gobernantes y los gobernados, es decir, son trámites que se efectuan entre aquellas Autoridades Judiciales, Legislativos o Administrativos para solicitar la resolución de una controversia, definiendo una situación jurídica, de acuerdo a los intereses que se persiguen.

El Art. 17, señala que no pueden suspenderse las garantías que otorga el Estado de administrar justicia en

los plazos y términos que fija la ley.

El Art. 23 establece que, "En ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias".

El Art. 24 Constitucional, instituye la libertad de religión, que tienen los ciudadanos mexicanos de elegir y practicar cualquiera de ellas, en el Territorio Nacional, siempre que no intervengan en asuntos políticos que el Estado le corresponda.

De las diferentes garantías constitucionales antes descritas consideramos que no pueden ser suspendidas en caso de que el Art. 29 Constitucional entrará en vigor, ya que son garantías permanentes, que pese a circuntancias extraordinarias que prevalezcan en nuestro país no podrían ser restringidas.

Así mismo podemos establecer que dichas garantías son únicas en sus características, porque dispone, que tanto las autoridades como los particulares se encuentran en un plano de igualdad para respetar los postulados que establece nuestra Constitución.

2.1.9.- GARANTIAS CONSTITUCIONALES QUE PUEDEN SER SUSPENDIDAS EN CASO DE SER APLICADO EL ARTICULO 29.

El Estado está facultado para suspender sólo aquellas garantías que obstaculicen su actividad para hacer frente rápida y eficazmente a la situación de emergencia, dentro de las cuales tenemos los siguientes:

Artículo 3o..- En relación al contenido de este Art. que

habla sobre la educación que imparte la Federación, Estados y Municipios podrían ser suspendidos para salvaguardar la integridad personal y colectivo de los educandos, en caso de que tuviera vigencia el contenido del artículo 29 Constitucional, en cualquiera de sus casos.

Artículo 5o.- Pueden suspenderse las garantías que consagra este artículo cuando el Ejecutivo considere que el país se encuentre en grave situación o amenazado por algún fenómeno natural o social y se necesite del trabajo personal para efectuar ciertas actividades.

Artículo 6o.- El contenido de este precepto señala que el Estado garantiza la libre manifestación de las ideas, consideramos que este artículo pudiera ser suspendido, cuando tuviera lugar un estado de emergencia decretado por el Ejecutivo.

Artículo 9o.- Consagra el derecho de asociarse y de reunirse; pero podría suspenderse por motivos de causas de emergencia cuando la sociedad se encuentre en situación grave ya que las autoridades necesitan toda acción libre para afrontar dicha situación, sin que presente obstáculos para agilizar sus labores.

Artículo 10.- Señala este precepto: "Que los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho de poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa". Este artículo en su primera parte podrá ser suspendido siempre que el Ejecutivo considere que el país se encuentre amenazado por una invasión extranjera, podrá entonces reclamar a los particulares, mediante requiza sus

armas para ponerlos al servicio activo del Ejército, Armada y Fuerza Aerea para la defensa Nacional de nuestra soberanía.

Artículo 11.- Esta norma Constitucional reconoce a toda persona el derecho de desplazarse de un lugar a otro en nuestro territorio, sin necesidad de poseer alguna constancia de seguridad, pero, podrá ser suspendido temporalmente este derecho cuando por motivos de epidemia pública o zonas de desastres el Estado lo decrete como zona de emergencia.

2.1.10.- DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO EN RELACION AL ARTICULO 29.

En lo que se refiere al derecho comparado encontramos varias legislaciones de paises latinos y europeos que mencionan en su contenido, la necesidad de prevenir los acontecimientos que pongan en peligro la soberanía nacional y la seguridad pública, estableciendo en sus preceptos correspondientes las medidas pertinentes para poner en marcha cuando estos se vean amenazados por un inminente peligro.

Establecido por nuestro artículo 29 constitucional haremos un breve esbozo en varias legislaciones latinoamericanas y europeas con posterioridad para conocer y establecer las diferentes composiciones de los diversos cuerpos jurídicos con respecto a estos paises en relación al

estado de emergencia, conocido también en otras naciones como estado de sitio.

Argentina.- Art. 23: "En caso de conmocion interior o de ataque exterior que ponga en peligro el ejercicio de esta constitución y de las autoridades creadas por ella, se declara en estado de sitio la provincia o territorio en donde exista la perturbación, quedando suspendidas allí las garantías constitucionales. Pero durante esta suspensión no podrá el Presidente de la República ordenar por sí aplicar penas, su poder se limitará en tal caso respecto de las personas, a arrestarlas o trasladarlas de un punto a otro de la Nación, si ellas no prefiriesen salir fuera del territorio Argentino.

Art. 53.- Corresponde también al Senado autorizar al Presidente de la Nación para que declare en estado de sitio uno o varios puntos de la República, en caso de ataque exterior.

Art. 67.- Corresponde al Congreso:

26.- Declarar en estado de sitio uno o varios puntos de la Nación en caso de conmoción interior, y aprobar o suspender el estado de sitio declarado, durante su receso, por el Poder Ejecutivo.

Art. 86.- El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:

19.- Declarar en estado de sitio uno o varios puntos de la Nación en caso de ataque exterior y por el término limitado con acuerdo del Senado. En caso de conmoción interior sólo tiene esa facultad cuando el Congreso está en

receso, porque es atribución que corresponde a este cuerpo. El Presidente las ejerce con las limitaciones prescritas en el artículo 23.

Bolivia.- Art. 111. En los casos de grave peligro por causas de conmoción interna o guerra internacional el Jefe del Poder Ejecutivo podrá con dictamen afirmativo del Consejo de Ministros, declarar el estado de sitio en la extensión del territorio que fuere necesaria. Si el Congreso se reuniese ordinaria o extraordinariamente, estando la República o una parte de ella bajo el estado de sitio la continuación de este será objeto de una autorización Legislativa. En igual forma procederá si el decreto de estado de sitio fuese dictado por el Poder Ejecutivo estando las Cámaras en funciones.

Si el estado de sitio no fuere suspendido antes de noventa días, cumplido este término caducará de hecho, salvo el caso de guerra civil o internacional. Los que hubieren sido objeto de apremio o serán puestos en libertad a menos de haber sido sometidos a la jurisdicción de tribunales competentes.

El Ejecutivo no pdrá prolongar el estado de sitio más de noventa días, ni declarar otro dentro del mismo año, sino con consentimiento del Congreso. Al efecto, lo convocará a sesiones extraordinarias si ocurriese el caso durante el receso de las Cámaras.

Brasil.- Art. 152. El Presidente de la República podrá decretar el estado de sitio en los casos de:

I.- Grave perturbación del órden o amenaza contra éste;

II.- Guerra.

Párrafo 3o. El Presidente de la República, después de oir al Consejo de Seguridad Nacional, podrá tomar otras medidas previstas en la ley, a fin de preservar la integridad y la independencia del país, o el libre funcionamiento de los poderes y las instituciones cuando sean gravemente amenazadas por factores de corrupción.

Art. 153.- Párrafo 1o. en cualquier caso, el Presidente de la República, someterá su decreto, acompañado de la justificación al Congreso Nacional dentro de cinco días.

Art. 154.- Durante la vigencia del estado de sitio, y sin perjuicio de las medidas previstas en el Art. 151, el Congreso Nacional a su vez podrá mediante ley, disponer la suspensión de las garantías constitucionales.

Chile.- Art. 72. Son atribuciones especiales del Presidente:

17.- Declarar en estado de excepción una o más provincias invadidas o amenazadas en caso de guerra extranjera, y en estado de sitio uno o varios puntos de la República en caso de ataque exterior.

En caso de conmoción interior, la declaración de hallarse uno o varios puntos en estado de sitio, corresponde al Congreso, pero, si esto no se hallare reunido, puede el Presidente hacerlo por un determinado tiempo. Si a la reunión del Congreso no hubiere expirado el término señalado, la declaración que ha hecho el presidente de la

República, se entenderá como una proposición de Ley.

Por la declaración del estado de sitio, solo se conceden al Presidente de la República la facultad de trasladar las personas de un departamento a otro y la de arrestarlas en sus propias casas y en lugares que no sean cárceles ni otros que esten destinados a la detención o prisión de reos comunes.

Las medidas que se tomen a causa del estado de sitio, no tendrán más duración que la de éste, pero con ellas no se podrán violar las garantías constitucionales otorgadas a los diputados y senadores.

Peru.- Art. 70. Cuando lo exija la seguridad del Estado podrá el Poder Ejecutivo suspender total o parcialmente, en todo o en parte del Territorio Nacional, las garantías declaradas en los artículos 56, 61, 62, 67 y 68. Si la suspensión de garantías se decreta durante el funcionamiento del Congreso, el Poder Ejecutivo le dará inmediatamente cuenta de ella.

El plazo de suspensión de garantías no excederá de treinta días. La prorroga requiere de nuevo decreto.

La ley determinará las facultades del Poder Ejecutivo durante la suspensión de garantías.

Venezuela.- Art. 242. El decreto que declare el estado de emergencia u ordene la restricción o suspensión de garantías será dictado en Consejo de Ministros y sometidos a la consideración de las Cámaras en sesión conjunta o de la

Comisión Delegada, dentro de los diez días siguientes a su publicación.

Francia.- Art. 16. Cuando las instituciones de la República, la independencia de la Nación, la integridad de su territorio, o la ejecución de sus convenios internacionales sean amenazados en forma grave e inmediata y el funcionamiento normal de los poderes públicos constitucionales sea interrumpido, el Presidente de la República tomará las medidas exigidas por las circunstancias después de haber consultado oficialmente el Primer Ministro, a los presidentes de las asambleas, así como al Consejo Constitucional.

Art. 35. La declaración de guerras requiere de autorización del parlamento.

Art. 36. El estado de sitio será decretado por el Consejo de Ministros.

Italia.- Art. 78. Las Cámaras decidirán el estado de guerra y conferirán al gobierno los poderes necesarios.

Art. 87. El Presidente de la República tendrá el mando de las fuerzas armadas, presidirá el Consejo Supremo de Defensa constituido con arreglo a la ley y declarará el estado de guerra si lo acuerdan las cámaras". (8)

---

(8) Cfr. Derechos del Pueblo Mexicano; tomo V; Editorial Manual Porrua, S. A.; México, D. F. 1988; pags. 29-62 al 29-68.

2.2.- LEGISLACION APLICABLE Y ORGANOS QUE INTERVIENEN EN CASO DE DESASTRE.

Por las características que tiene nuestro territorio, éste se ubica geográficamente dentro del cinturón sismológico que rodea al mundo, particularmente la parte meridional que está sujeta a una constante actividad sísmica.

Es por ello que el Estado Mexicano, preocupado por la vulnerabilidad que presenta nuestro territorio, ha tomado las medidas necesarias, tendientes a controlar, disminuir y hacer frente a cualquier desastre que se presente.

Otro de los fenómenos que con más frecuencia azotan a nuestro territorio, son los hidrometeorológicos ya que ejercen influencia sobre el estado del tiempo en una extensión de nuestro territorio, siendo principalmente las regiones Costeras del Golfo de México y del Océano Pacífico.

Tomando en cuenta las características en que se encuentra nuestro país y de acuerdo a los estudios realizados por las diferentes dependencias e instituciones sobre nuestro territorio, en relación a las causas que puedan originar algún desastre, el Gobierno de la República determinó que se creara un sistema de planeación Nacional contra desastres (1), que tuviera por objeto; proteger,

---

(1) Cfr, Plan DN-III-E; "Auxilio a la Población en caso de desastres"; S.D.N.; México, 1985; pags. II y III

garantizar y proporcionar asistencia inmediata a la población civil en caso de desastre.

Las Dependencias Públicas que integran este sistema y sus leyes respectivas son:

SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL ----------	Ley orgánica de la administración Pública Federal.
SECRETARIA DE GOBERNACION ---------	Ley General de Población
INSTITUCIONES ARMADAS DE MEXICO ---------	Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.
SECRETARIA DE MARINA ----------	Ley orgánica de la armada de México.
SECRETARIA DE SALUD ----------	Ley General de Salud.

2.2.1.- SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su:

Artículo 29.- "A la Secretaría de la Defensa Nacional, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

Fracción VI.- Planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; formular y ejecutar, en su caso los planes y órdenes necesarios para la defensa del país y dirigir y asesorar la defensa civil".

De acuerdo a lo descrito por el artículo anterior la Secretaría de la Defensa Nacional, es el órgano encargado de enfrentar, inclusive las causas que menciona el Artículo 29 Constitucional, así como de diseñar sus operaciones estratégicas militares y de proporcionar los lineamientos necesarios para hacer frente a los problemas provocados por algún desastre, aplicando inmediatamente los medios de rescate, evacuación, protección de emergencia a la población, etc.

Así mismo apoyará y coordinará, conjuntamente con los demás órganos públicos y privados para proporcionar ayuda a la población damnificada en caso de ocurrir un desastre en el Territorio Nacional, utilizando todos sus recursos y aquellos que sean puestos a su disposición, con la finalidad de prever y limitar en todo lo posible los daños causados por algún siniestro.

De esta manera cada uno de los órganos que integran el grupo de auxilio, están facultados mediante sus normas jurídicas correspondientes para entrar en actividad de manera independiente o en conjunto, cuando el caso así lo requiera.

2.2.2.- SECRETARIA DE GOBERNACION

En este inciso vamos a desarrollar las atribuciones que menciona la Ley General de Población en caso de desastres, así como otras normas relativas a este tema, que en su oportunidad pueden entrar en operación al presentarse algún fenómeno que perjudique a la población.

La Ley General de Población, establece en su artículo 3o.:

"Para los fines de esta Ley la Secretaría de Gobernación dictará y ejecutará o en su caso promoverá ante las dependencias competentes o entidades correspondientes las medidas necesarias para:

Fracción XIII.- Coordinar las actividades de las dependencias del sector público federal, estatal y municipal, así como las de los organismos privados para el auxilio de la población en las áreas en que se prevea u ocurra algún desastre".

Esta Ley fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1974, y la fracción aludida tiene como objetivo el de proteger y ayudar a la población civil cuando se encuentre en grave peligro, causados por algún fenómeno que puedan ocacionar graves daños a la sociedad.

De acuerdo a los fines que tiene el Estado, en este caso concreto, es buscar y proporcionar los medios necesarios para salvaguardar el interés colectivo, de tal forma, que el precepto antes anotado, establece los criterios a seguir en relación a los tres niveles de Gobierno, siendo los Organismos y las Dependencias a su cargo quienes tendrán la obligación de internenir antes y después del desastre.

Así mismo el artículo menciona que también podrán participar las diversas instituciones privadas para apoyar y coordinarse con los demás organismos públicos, para un mejor desempeño en las actividades de prevención y en el caso

práctico, de poder enfrentar los siniestros cuando esto ocurra.

2.2.3.- INSTITUCIONES ARMADAS DE MEXICO.

La Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos entró en vigor el 15 de abril de 1971, estableciendo en su artículo 1o. los objetivos para los que fue creada:

Artículo 1o.- "El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos son instituciones armadas que tienen las misiones siguientes:

I.- Garantizar la seguridad interior.

II.- Auxiliar a la población civil en caso de necesidades públicas.

III.- En caso de desastres prestar ayuda para el mantenimiento del órden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas".

Por otra parte en su artículo 2o. menciona: "Las misiones enunciadas podrán realizarlas el Ejército y la Fuerza Aérea, por sí o en forma conjunta con la Armada, con otras dependencias de los Gobiernos Federales, Estatales o Municipales, todo conforme lo ordena o lo aprueba el Presidente de la República en ejercicio de sus facultades constitucionales".

Esta Ley prevé, que en caso de ocurrir algún desastre se proporcionará auxilio inmediato a la población tomando en cuenta todos aquellos medios posibles necesarios para salvaguardar el interés familiar así como de sus posesiones.

Otra de las actividades que deberá desarrollar el Ejército en cuanto a las disposiciones que ordena esta Ley, es la de coordinarse con otros organismos publicos y privados para mantener el orden y ayudar a la reconstrucción de zonas dañadas.

2.2.4.- SECRETARIA DE MARINA.

Ley Orgánica de la Armada de México.

En su artículo 2o. fracción VI; establece las funciones de la Armada de Mexico, vigentes a partir del 13 de enero de 1972.

"Auxiliar a la población civil en los casos y zonas de desastre o emergenica, actuando por sí o conjuntamente con el Ejército y la Fuerza Aérea, conforme al plan nacional de auxilio".

La Armada de México y el Ejército, son instituciones permanentes destinadas a garantizar la seguridad interior de nuestro país, auxiliando a la población civil en coordinación con otras autoridades en caso de presentarse algunas necesidades públicas.

También prestará ayuda a la población dañada por desastres apoyando en las obras de reubicación y reconstrucción, esta labor las podrá ejecutar por sí sola o en forma conjunta cuando así se presenten las circunstancias de alguna emergencia.

Consideramos que las actividades que desarrollan estos organismos estan enfocados para salvaguardar la soberanía

Nacional y el interés social, que dentro de sus atribuciones proporcionan seguridad pública en caso de desastre.

2.2.5.- SECRETARIA DE SALUD.

Es importante incluir esta dependencia dentro del grupo de auxilio, ya que las consecuencias que arroja un desastre pueden ser de magnitudes desconocidas, dificultando el pronto restablecimiento de las actividades normales de la población.

Como se anotó en los incisos anteriores, es responsabilidad de la administración pública, disponer de planes de auxilio para aplicar los recursos necesarios y disponibles que permiten prestar ayuda a la población, en situaciones de emergencia, entendiéndose éstas: "Cuando los recursos normales de la población, región, entidad o territorio no son suficientes y es necesario acudir a medios de urgencias locales, nacionales y eventualmente, previa determinación del alto mando y aprobación del mando supremo, a los internacionales, para solicitar y proporcionar servicios de socorro y salud pública. (2)

Mucho se ha dicho sobre el tema de la contaminación del medioambiente, producto del desarrollo industrial y del

---

(2) PLAN DN-III-E; Auxilio de la Población Civil en caso de Desastre; Secretaría de la Defensa Nacional; Pag. 5

crecimiento de la población en el Distrito Federal y de otras entidades, siendo considerada, "La contaminación", como un hecho y posible desastre que puede tener sus consecuencias a corto o a mediano plazo, que de no tomar medidas urgentes para contrarestar y controlar este fenómeno pronto estaremos acabando con las especies y nosotros mismos.

A fin de mitigar los efectos que provoca la contaminación en la salud y de otros factores, el artículo 181 de la Ley General de Salud dice:

> "En caso de epidemia de carácter grave, peligro de invasión de enfermedades transmisibles, situaciones de emergencia o catástrofe, que afecten al país la Secretaría de Salud, dictará inmediatamente las medidas indispensables para prevenir y combatir los daños a la salud, a reserva de que tales medios sean sancionadas por el Presidente de la República".

La finalidad que tiene esta ley es la de disminuir, controlar, conservar y restablecer la salud pública de la población en caso de presentarse situaciones de emergencia o de catástrofe.

Consideramos que la Ley General de Salud es el medio por el que se establecen las medidas y las acciones de las autoridades sanitarias para llevar a cabo los estudios y tratamientos de las enfermedades, antes que puedan atacar al organismo humano y tratar de remediar las consecuencias provocadas por algún desastre que altere la salud; produzca

una enfermedad o que alguna epidemia grave invada a la población.

Las posibles consecuencias que pueden provocar daños a la salud ocasionados por el deterioro del medio ambiente son diversas, como ejemplo citaremos algunas de ellas.

LA CONTAMINACION AMBIENTAL Y SUS EFECTOS EN EL SER HUMANO.

AGENTES CONTAMINANTES	EFECTOS EVIDENTES
O X I D O :	Agravación del asma y bronquitis, alteración de las funciones pulmonares.
OXIDO DE AZUFRE EN ASOCIACION CON OTRAS PARTICULAS :	Agravación de bronquitis y enfermedades cardio vasculares.
SUBSTANCIAS OXIDANTES EN EL OZONO :	Agravación del asma y bronquitis, alteración de las funciones pulmonares, irritación del aparato ocular y vías respiratorias.
MONOXIDO DE CARBONO :	Lesiones cerebrales permanentes provocadas por la exposición aguda.

BIOXIDO DE NITROGENO :	Aumento de indices de mortandad general y por enfermedades crónicas.
P L O M O :	Tóxico acumulativo que produce anemia, dolores, cólicos, lesiones cerebrales y muerte.
C A D M I O :	Lesiones pulmonares, hepáticas y renales.
M E R C U R I O :	Alteraciones mentales y neurológicas y lesiones pulmonares.
B E R I L I O :	Lesiones pulmonares, hepáticas y defunción.
MICROORGANISMOS TRANSMITIDOS POR AL AIRE.	Enfermedades infecciosas.
PLAGUICIDAS :	Contaminación de los vegetales y en los alimentos.

VEHICULOS AUTOMO - TRICES :	Pérdida progresiva del oido alteración de las funciones circulatorias.
U R B A N I Z A - C I O N :	Efectos psicológicos provocados por la monotonía y la falta de accesos y zonas de recreo.
H U M O S Y P O L V O S B A S U R A , ETC. (3).	

2.2.6.- PARTICIPACION DE ORGANISMOS PUBLICOS Y PRIVADOS EN LOS SISMOS DE 1985.

Haremos un breve resumen de los programas y acciones más importantes de los diferentes organismos públicos y privados que intervinieron en los macrosismos de los días 19 y 20 de septiembre de 1985, en el Distrito Federal.

---

(3) Nicolás Duran de la Sierra; D. F. Zona de Desastre; Editorial Edamex.; 1a. Edición; México 1983; Pags. 56-66

I.- GOBIERNO FEDERAL.

1.- SECRETARIA DE GOBERNACION

De acuerdo a sus funciones previamente establecidas por el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fué la encargada de coordinar la ayuda que proporcionaron las diferentes entidades federativas en las zonas de desastres, así como la ayuda internacional.

2.- SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL.

Se encargó de aplicar inmediatamente el Plan DN-III-E, que es de ayudar a la población en caso de desastre, o de algún acontecimiento que altere la vida cotidiana; "Aplicando medidas preventivas y de urgencias, coordinando los apoyos proporcionados por las dependencias de la Administración Pública Federal Central y Paraestatal, Organismos privados, agrupaciones civiles voluntarias y ciudadanía en general". (4)

3.- SECRETARIA DE MARINA.

Esta Secretaría, puso en acción el plan de emergencia SME-III, que consiste en el rescate de la población civil, avocandose inmediatamente al auxilio y vigilancia de los damnificados.

---

(4) Plan DN-III-E; "Auxilio a la Población en caso de Desastre"; Secretaría de la Defensa Nacional; México, 1985, Pag. III.

4.- SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.

A consecuencia del sismo las comunicaciones telefónicas fueron las que resultaron más dañadas tanto en sus servicios locales, como en larga distancia Nacional e Internacional, al quedar fuera de servicio la Central Victoria, para contrarrestar estos daños, se integró un plan de restablecimiento y evolución, con la finalidad de restablecer las comunicciones en el Distrito Federal, en el interior del país y el resto del mundo.

5.- SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL.

Esta Secretariá llevó a cabo programas de abasto y emergencia con la finalidad de evitar especulación con víveres y otros productos de primera necesidad, realizando inspecciones a los comercios, con el objetivo de imponer multas, clausurar e incautar los productos a los comerciantes que se aprovecharan de la situación.

6.- SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA.

Integró 53 brigadas, entre ingenieros, arquitectos y peritos para evaluar las estructuras y determinar las condiciones que presentaban los edificios y saber si podian ser habitables o representaban riesgo para la población, para tal efecto se estableció el comité intersecretarial integrado por la SEDUE., D.D.F. y la Secretaria de la Contraloría General de la Federación, cuya función fue la de

revisar las normas en materia de construcción en el D. F. y proponer la actualización de los ordenamientos de diseños arquitectónicos y estructural, mecánica de suelos, instalaciones diversas así como proponer normas de control de calidad y uso de materiales de construcción, así mismo tiene como objetivo proponer normas técnicas mínimas de seguridad en caso de desastres naturales, entre otros.

7.- SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA.

La prestación de servicios escolares se vió suspendida en su totalidad, ya que 704 escuelas sufrieron daños de consideración. En el D. F. se realizó un peritaje para conocer el estado de los centros escolares y así determinar los lugares donde podrían ser reubicados maestros y alumnos para continuar las clases. Se estableció un programa llamado "Primaria por televisión" en apoyo a las escuelas que sufrieron daños.

8.- SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

Esta Secretaría realizó varias reuniones de evaluación y programación de proyectos de rehabilitacion analizando por un lado los créditos otorgados a nuestro país por el Banco Mundial y la ayuda internacional económica enviada por diversos países.

9.- SECRETARIA DE TURISMO.

En el Distrito Federal, resultaron afectados 85 hoteles, así como en la zona turística de Ixtapa Zihuatanejo y Lázaro Cárdenas, Michoacán.

Con objeto de apoyar la planta hotelera, Fonatur instrumentó un programa especial de crédito, para recuperar más prontamente su planta productiva.

10.- SECRETARIA DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.

Debido que la Secretaría de Trabajo sufrió fuertes daños en sus instalaciones y estando en imposibilidad de prestar sus servicios, de conformidad con la ley, no corren los términos procesales en los conflictos de órden individual y los colectivos de naturaleza jurídica y económica.

11.- PROCURACION Y ADMINISTRACION DE JUSTICIA.

La Procuraduría General de la República, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, Tribunal Fiscal de la Federación, Tribunal Contencioso de lo Administrativo del Distrito Federal y el Colegio de Abogados se conjuntaron con la finalidad de formar un grupo de análisis y asesoramiento para aplicar acciones y criterios tendientes a mantener la certidumbre

jurídica, en el Sistema Jurídico Mexicano, y evitar de esta manera, la inseguridad y la mala aplicación de la justicia y seguridad social en un momento tan crucial como el que experimentó la ciudad de México.

II.- ENTIDADES FEDERATIVAS.

Los Estados por conducto de su Gobierno enviaron diversa ayuda para el Distrito Federal, para las actividades de rescate, alimentos, medicinas, diversos tipos de equipo y recursos humanos para participar en las actividades de rescate y rehabilitación de la ciudad.

III.- PODER LEGISLATIVO.

1.- CAMARA DE DIPUTADOS.

Integró la comisión especial pluripartidista, participando en las tareas y propuestas de rehabilitación para la ciudad, esta comisión estuvo integrada por los nueve partidos políticos, encargados de inspeccionar las zonas más afectadas para valorar los daños causados y establecer los criterios de auxilio.

De las acciones de esta Cámara destacan: reuniones con la Comisión Nacional y Metropolitana de emergencia para recibir información que apoye los trabajos internos de este cuerpo legislativo como son: formular medidas en materia de vivienda, trabajo, salud, uso del suelo y reordenación urbana tendientes a tratar los aspectos de: programas de

vivienda para los damnificados, promover normas de construcción, coadyuvar acciones de salud pública, dictaminar las condiciones del inmueble afectado, proponer acciones urgentes para enfrentar los problemas del desempleo derivados de la destrucción de centros de trabajo entre otras.

2.- CAMARA DE SENADORES.

La Cámara de Senadores se constituyó en Sesión permanente y se propuso la creacion de una comisión especial transitoria de emergencia, que tiene la finalidad de apoyar a las instituciones públicas y en particular de las comisiones nacional y metropolitana de emergencia.

Los trabajos efectuados por esta Comisión se refieren a la reconstrucción de la ciudad de México basados en los criterios de ecología y descentralización administrativa.

3.- SECTOR SALUD.

La Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y otras dependencias que integran el Sector Salud, instalaron 281 puestos de socorro para la atención primaria en las zonas afectadas, ofreciendo su apoyo y auxilio inmediato a la comunidad afectada.

Este sector puso a disposición todos sus recursos humanos, materiales y de equipo.

4.- ORGANISMOS PARAESTATALES.

Dentro de los diversos organismos que ayudaron a las labores de rescate y recuperacion ocasionados por los sismos son:

Comisión Federal de Electricidad.

Teléfonos de México, S. A.

Compañia Nacional de Subsistencias Populares.

Caminos y Puentes Federales e Ingresos S. C.

Petróleos Mexicanos.

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

Instituto Mexicano del Seguro Social.

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Fondo para la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

Aeropuertos y Servicios Auxiliares.

5.- DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

Se formó la Comisión Metropolitana de emergencia, cuyo objeto es el de evaluar y coordinar las acciones de rescate, de emergencia y rehabilitación que corresponde a la ciudad de México.

Esta Comisión esta encabezada por el Departamento del Distrito Federal, correspondiendo la Secretaría Técnica a la subsecretaría de Gobernación. En ella participan la

Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Salud y Secretaría de Educación Pública.

6.- INSTITUCIONES HOSPITALARIAS.

Las Instituciones Hospitalarias Oficiales y privadas aportaron valiosa ayuda en las actividades de rescate, atención médica, alimento, equipo y recursos humanos, mitigación y recuperación proporcionadas por las comisiones nacional y metropolitana de emergencia.

7.- ORGANISMOS VOLUNTARIOS DE AUXILIO.

Los grupos de auxilio voluntarios se congregaron para ayudar en las tareas de rescate, atención a los lesionados, búsqueda de personas, combate de incendios, radio comunicación entre otras.

Mencionaremos algunos de estos organismos a manera de ejemplo.

Cruz Roja Mexicana.

Asociación Mexicana de Rescate.

Asociación Mexicana de Boy Scauts.

Radio Aficionados y Banda Civil.

Escuadrón S.O.S. etc., etc.

8.- SINDICATOS, ORGANIZACIONES OBRERAS CAMPESINAS Y POPULARES.

Los efectos que arrojaron los sismos ocurridos en la ciudad de México fue la gran solidaridad que demostraron las agrupaciones obreras, campesinas y populares, aportando donativos para el Fondo Nacional de Reconstrucción y ayuda en especie y de servicios.

9.- ORGANIZACIONES EMPRESARIALES.

Una parte del sector de las Organizaciones Empresariales apoyaron al Gobierno Federal en la reconstrucción de la ciudad de México, siendo estos:

La Confederación Nacional de Cámaras de Comercio.

La Confederación de Cámaras Industriales.

La Cámara Nacional de la Industria de la Transformación

La Cámara de la Industria de la Construcción.

10.- ASOCIACIONES Y COLEGIOS DE PROFESIONISTAS.

Dentro de estas agrupaciones destacan las actividades del:

Colegio de Ingenieros Civiles.

Sociedad de Arquitectos Mexicanos.

Asociación de Arquitectos Revolucionarios.

Las Barras, Colegios y Asociaciones de Abogados.

11.- INSTITUCIONES EDUCATIVAS.

El apoyo técnico y profesional en las labores de rescate y reconstrucción proporcionado por las instituciones de educación superior del país, fué un pilar importante para la recuperación de la ciudad de México.

Entre estas instituciones podemos mencionar las siguientes:

Universidad Nacional Autónoma de México (a través de sus diversas facultades).

Instituto Politécnico Nacional.

Universidad Autónoma Metropolitana.

Universidad Iberoamericana.

Universidad Anáhuac.

Universidad la Salle.

Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica.

12.- MEDIOS DE COMUNICACION MASIVA.

Los diversos medios de comunicación han difundido de una manera permanente las tareas de orientación, prevención, información y seguridad conducentes para aminorar los efectos de la catástrofe que ocurrió en la ciudad de México, siendo las siguientes empresas:

Sistema de Televisión Estatal - Imevision.

Instituto Nacional de la Radio.

Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión

Agencia Noticiosa del Estado - Notimex.

Prensa Mexicana.

Consorcio Televisa.

13.- AYUDA INTERNACIONAL.

México recibió muestras de solidaridad y ayuda por parte de varios países del mundo, esta ayuda incluyó apoyo económico, medicamentos, alimentos, vestido, personal especializado, bienes que equivalen a 1,462 toneladas.

Esta ayuda llegó proveniente de 40 países. (5)

---

(5) Sistema de Protección y Restablecimiento de la Ciudad de México (Sipror); Unidad de Protección Civil; Informe de la Dinámica Post-Sísmica Macrosismos del 19 y 20 de septiembre de 1985; Departamento de Enlace Inter-Institucional , México Octubre de 1985; pags. 41-65.

2.3.- PROTECCION CIVIL.

ANTECEDENTES HISTORICOS

Para dar inicio nuestro siguiente inciso relativo al tema de protección civil, en primer término ubicaremos los antecedentes históricos de las calamidades públicas, registradas en el siglo pasado y al inicio de éste, siendo estos fenómenos una de las principales preocupaciones del Gobierno para combatir las calamidades públicas, ya que se carecían de los medios y servicios públicos necesarios para proporcionar asistencia hospitalaria a la población afectada.

Entre los años 1821 y 1841, son expedidas por el Estado a través de los ministerios de Gobierno una serie de listas referentes a la salud pública, entre ellas las relacionadas con la protección civil siendo: las de policía de salubridad, juntas de sanidad, hospicios, epidemias, casas de beneficencias, entre otras.

En 1852, se establecen como funciones de Ministerio de Justicia bajo la supervisión del Ministerio de Relaciones los siguientes negocios pertenecientes a: hospitales, hospicios, establecimientos de beneficencia, pestes, vacuna, conservación de canales, calzadas, nivelación de la capital y la dirección de obras públicas e hidráulicas del Distrito Federal.

El 17 de mayo de 1853 se expide un decreto, que deslinda responsabilidades a cada ministerio de gobierno

correspondiendo a la Secretaría de Estado y Gobernación las atribuciones de: atender las pestes, los medios preventivos de socorrer al público, controlar la vacuna, su conservación y su preparación.

En la época de Juárez, se expidió un decreto mediante el cual se distribuyen las responsabilidades de la Administración del Gobierno, relacionadas con la protección civil; correspondiendo a la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobierno, las atribuciones de policía de salubridad, epidemias, vacuna, beneficencia pública, hospitales, hospicios, casas de expósitos, casas de asilo, montes de piedad, casas de empeño y cajas de ahorro.

La Secretaría de Gobierno se atribuye las funciones que por decreto de ley, publicada el 31 de diciembre de 1917 realizará solamente actividades de beneficencia privada y relaciones con los montes de piedad, reduciendose así mucho de las atribuciones en materia de protección civil en comparación con las funciones de los gobiernos anteriores.

Hasta 1981 se mantuvieron de manera aproximada las atribuciones antes señaladas, a pesar de las reducciones y aplicaciones que se hicieron a las Secretaría de Estado.

Este año se distribuyen los ramos de Administración Pública, quedando para la Secretaría de Gobernación unicamente las actividades de protección civil y salubridad pública, para el gobierno del Distrito Federal en el ramo político y Administrativo, beneficencia pública, hospitales, escuelas de ciegos y sordomudos, casa de expósito, asilos,

monte de piedad, cajas de ahorros entre otras. (1)

El 6 de mayo de 1986, fué publicado en el Diario Oficial, un Decreto para el Restablecimiento del Sistama Nacional de Protección Civil, con motivo del terremoto ocurrido los días 19 y 20 de septiembre de 1985, mismo que servirá de base para el desarrollo del presente inciso.

Así mismo se presenta la oportunidad de aclarar que en el presente inciso, sólo haremos referencia a los programas y organismos más importantes sobre Protección Civil ya que profundizar nos conduciría a un estudio más complejo y con seguridad diferiríamos al enfoque que se trata de dar a este tema.

2.3.1.- PROTECCION CIVIL EN EL DISTRITO FEDERAL.

El Diario Oficial de la Federación publicado el día 6 de mayo de 1986, define la protección civil como: "La participación de la población a través de la creación de instrumentos que refuercen las solidaridades espontáneas en el marco de las unidades geográficas y sociales, manteniendo una unidad de dirección y eficacia en la acción pública".

La situación geográfica de nuestro país, lo coloca en una zona propensa de calamidades naturales, como son: sismos, huracanes, lluvias, sequías, contaminantes, etc.

---

(1) Diario Oficial de la Federación; publicado el 6 de mayo de 1986; pags. 61 y 62.

Por otra parte, somos un país, en vías de desarrollo, con un alto índice de crecimiento de población, siendo el Distrito Federal la ciudad más densamente poblada del mundo. Ambos factores desestabilizan política, social y económicamente a nuestro país, ya que la demanda por los diversos servicios urbanos y el aumento excesivo de población hacen del Distrito Federal una entidad vulnerable por carecer de las medidas pertinentes, apoyadas en una organización donde las medidas convencionales son insuficientes e ineficaces para enfrentar los diversos desastres.

Ante tales circunstancias y a fin de garantizar la seguridad de nuestro país, en particular la ciudad de México, en agosto de 1980, bajo el patrocinio del Gobierno del Distrito Federal, con el propósito de determinar las medidas de fortalecimiento y atención sobre los desastres, se implantaron una serie de nuevas medidas para planificar, organizar y coordinar, conjuntamente estas actividades con otras dependencias, orientadas en salvaguardar la ciudad ante un posible desastre. (2)

Como resultado de estas acciones, el Gobierno capitalino, estableció el Sistema de Protección y

---

(2) Cfr. Ovsei Gelman; Funcionamiento de Sistema de Protección y Restablecimiento de la Cd. de México frente a Desastre, Folleto; Insituto de Ingeniería, UNAM, México 1984.

Restablecimiento de la ciudad de México (SIPROR), cuyos estudios y objetivos son de prevención, mitigación, atención de emergencias antes y despues de un desastre, así como el de analizar las calamidades a que está expuesta y la de elaborar los medios de pronóstico y prediccion entre otras (3), siendo integrado este organismo en 1983, en el organigrama del Departamento del Distrito Federal.

Este Organismo inició sus laboeres bajo el Plan General de Protección y Restablecimiento, compuesto por tres planes parciales. (4)

a).- Plan General de Atención de Emergencias.

Que corresponden al desarrollo de rescate en las calamidades hidrometereológicas, como los sismos, interrupción de servicios de agua potable, alcantarillado y transporte.

b).- Plan General de Prevención y Mitigación.

La finalidad de este plan es la de prevención de calamidades, considerando las características particulares del D. F. como son: transportes, lluvias e inundaciones.

---

(3) Cfr. Ovsei Gelman; Funcionamiento de Sistema de Protección y Restablecimiento de la Cd. de México frente a Desastre, Folleto; Instituto de Ingeniería, UNAM, México 1984.

(4) Idem.

c).- Plan General de Recuperación; cubre tres fases:

1.- Rehabilitación.

2.- Estabilizacion.

3.- Restauración.

A raíz del terremoto ocurrido en septiembre de 1985 se publicó un Decreto en el Diario Oficial de la Federación, en el que se crean. "Las Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil", por conducto de la Secretaria de Gobernación, el cual organiza e implanta oficialmente el Sistema de Protección Civil y Restablecimiento frente a desastres (SIPROR), órgano encargado de planear, coordinar y supervisar las medidas de prevención, mitigación y recuperación entre otras actividades, para hacer frente en forma organizada a los riesgos que puedan causar desastres mayores a la ciudad de México.

"Entre las actividades más sobresalientes de protección civil, se han desarrollado estudios de riesgos y vulnerabilidad de diferentes calamidades y sistemas de subsistencia y servicios de soporte de vida, elaborandose así mismo planes de prevención, coordinación y atención de emergencias para casos específicos, tales como sismos, incendios y otros, basados en los programas generales de prevención y auxilio para el Distrito Federal". (5)

---

(5) Historia de los Sismos de 1985; "La Ciudad de México"; Departamento del Distrito Federal; Editorial Carsa; Mexico 1988; Pag. 350.

Para que los habitantes de esta gran metrópoli no nos sorprenda nuevamente un desastre, como el ocurrido en septiembre de 1985, y sin que sea improvisados nuevos programas, planes y proyectos por diferentes dependencias y organismos, el sistema de protección civil y restablecimiento frenta a desastres (SIPROR) por conducto de sus coordinadores, el 3 de marzo de 1988 entregaron al Jefe del Departamento del Distrito Federal (6) los estudios de investigación actualizados, tomando en cuenta sus antecedentes, hasta los últimos lineamientos, en cuanto a la protección civil para el Distrito Federal se refiere.

Este estudio propone nuevos programas a las Entidades Públicas quienes serían responsables y corresponsables de asumir las funciones que en ellas se especifican.

Haremos un breve esbozo de estos programas, mencionando en ellos algunas de las funciones así como de los organismos encargados de llevar a cabo estos estudios y proyectos en cuanto a las áreas vulnerables del Distrito Federal, siendo las siguientes:

El coordinador técnico del programa referente a calamidades de origen geolgico; sería la Secretaría General de Obras, teniendo las siguientes atribuciones:

- Coordinar la realización de un diagnóstico por

---

(6) Historia de los Sismos de 1985; "La Ciudad de México"; Departamento del Distrito Federal; Editorial Carsa; México 1988; Pag. 350.

delegaciones para identificar y evaluar el riesgo y vulnerabilidad que representan las calamidades de origen geológico.

- Coordinar la supervisión y control de las obras de prevención que realizan las entidades públicas y organismos con responsabilidad en el Distrito Federal. Fungiría como corresponsable, la Secretaría General de Gobierno a través de las delegaciones en las acciones de prevención como detención de riesgos potenciales y zonas peligrosas en cuanto al origen hidrometereológico.
- Coordinar la realización de un diagnóstico en el D. F. que identifique los riesgos de carácter hidrometereológico a los que estan expuestos la población y su entorno.
- Propiciar la participación de las delegaciones con base en programas concretos viables que permitan reducir riesgos de tipo hidrometereológicos dando prioridad a las zonas con mayor vulnerabilidad.
- Realizar y supervisar obras necesarias para prevenir y evitar las inundaciones.

Actuaría como corresponsable la Secretaría General de Gobierno participando a traves de las delegaciones del Departamento del Distrito Federal en los programas de prevención para problemas de inundaciones, desbordamientos, rupturas del sistema de alcantarillado, etc.

En lo que se refiere a los de origien sanitario:

- Coordinar la realización de un diagnóstico de proliferación de plagas en la ciudad de México, que permitan identificar las zonas de riesgos a las que se encuentran expuestas la población.
- Fomentar y apoyar la investigación y desarrollo de técnicas y métodos para el combate y disminución de plagas.

- Acturaría como corresponsable la Secretaría General de Desarrollo Social, teniendo las funciones siguientes:

- Coordinar la realización de un diagnóstico que permita identificar las zonas con mayor riesgo epidemiológico a que está sujeta la población.
- Organizar los servicios sanitarios en el Distrito Federal.
- Realizar la prevención epidemiológica por vacunación.

El coordinardor técnico del programa ante calamidades de orgien físico-químico, sería la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, siendo sus funciones las siguientes:

- Proponer y coordinar las políticas en materia de protección ecológica, normas, reglamentos y programas de seguridad industrial en el D. F. para evitar los riesgos que se pudieran generar por la ocurrencia de calamidades de origen físico-químico.
- Coadyuvar en el desarrollo de nuevas tecnologías adecuadas a la prevención y control del deterioro del medio ambiente.

Actuaría como corresponsable la Secretaría General de Gobierno, participando a través de las delegaciones del D.D.F. en las situaciones de prevención, detencion de riesgos potenciales y zonas peligrosas.

El coordinador técnico del programa relacionado con calamidades de origen socio-organizativo; sería la Secretaría General de Gobierno, teniendo las atribuciones siguientes:

- Coordinar la elaboración de un diagnóstico que determine las instalaciones y servicios que por sus características de ubicación, diseño o índole estratégica representan un riesgo de tipo socio-organizativo, ya sea por desplazamiento masivo de población, por concentraciones tumultarias o movimientos descontrolados de personas.

Actuaría como corresponsable la Coordinación General de Transporte, desarrollando las acciones de:

- Elaborar un diagnóstico a fin de determinar las vías y puntos de importancia en las rutas en que puedan presentarse riesgos de tipo socio-organizativo. (7)

---

(7) Historia de los Sismos de 1985; "La Ciudad de México"; Departamento del Distrito Federal; Editorial Carsa; México 1988; pags. 350-355.

2.3.2.- PROGRAMA GENERAL DE ATENCION DE EMERGENCIAS DEL DISTRITO FEDERAL.

La Comisión Ejecutiva del Sistema de Protección y Restablecimiento de la Ciudad de México, como unidad de protección civil del Distrito Federal, dependiente del D.D.F. en coordinación con la Secretaría General de Protección y Vialidad, publicaron el programa antes citado, el día 7 de abril de 1987 por conducto del Jefe del Departamento.

Este programa consta de dos partes, siendo la 1).- La participación de los Organismos y 2).- La función del centro de operaciones.

I.- EQUIPOS QUE INTEGRAN EL CENTTRO DE OPERACIONES.

Equipo No. 1 Información y Difusión.

- Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas.
- Servicio Público de Localización Telefónica. "Locatel"

Equipo No. 2 Incendios, Rescate y Asistencia Médico-Hospitalaria.

- H. Cuerpo de Bomberos.
- Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas.
- Dirección General de Servicios Médicos.

Equipo No. 3 Evacuación, Transporte y Albergues.

- Dirección General de Promoción Deportiva.
- Autotransportes Urbanos de pasajeros Ruta 100.

- Servicios de Transportes Electricos "STE".
- Sistemas de Transporte Colectivo "Metro".
- Dirección Gral. de Accion Social, Cívica, Cultural y Turismo.
- Almacenes para los Trabajadores del D.D.F.

Equipo No. 4 Conservacion del Orden, Apoyo Legal y Servicios Funerarios.

- Policia Sectorial.
- Policia Metropolitana.
- Dirección General de Servicios Sociales.

Equipo No. 5 Rehabilitación de Servicios Públicos y Urbanos.

- Dirección Gral. de Construcción y Operación Hidráulica
- Dirección Gral. de Servicios Urbanos.
- Dirección Gral. de Reordenación Urbana y Protección Ecológica.
- Dirección de Control de Tránsito.
- Comisión de Vialidad y Transporte Urbano "Covitur".

Equipo No. 6 Maquinaria Pesada, Demolisión y Remosión de Escombros.

- Dirección Gral. de Obras Públicas.
- Dirección Gral. de Recursos Materiales y Servicios Generales. (8)

(8) Programa General de Atención de emergencias del Distrito Federal; Departamento del Distrito Federal; Secretaría General de Protección Civil y Vialidad; Unidad de Protección Civil del D.D.F. 7 de abril de 1987; pags. 26 - 28.

II.- FUNCIONES DEL CENTRO DE OPERACIONES.

1.- Se recibe la información que proporciona la Policía Metropolitana y Sectorial, por conducto de la Dirección de Acciones Preventivas y otros Organismos, sobre cualquier situación de emergencia que se genera en el Distrito Federal, dicha información se identifica y se ubica geográficamente en la ciudad.

2.- Una vez que se recibe la información, se verifica por parte del personal de la Comisión Ejecutiva de la Unidad de Protección Civil del Departamento del Distrito Federal, realizando una primera evaluación con base a los informes recabados por las Unidades Delegacionales de Protección Civil.

3.- Esta información se procesa y se presenta para la toma de decisiones por las autoridades correspondientes del Departamento del Distrito Federal y del Sistema Nacional de Protección Civil, cuando la situación lo amerite, o cuando existe la posibilidad de un encadenamiento de calamidades y de la extensión del desastre, informando inmediatamente a la Secretaría de la Defensa Nacional y Marina por conducto de la Coordinación General de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación, según la gravedad de la situación.

4.- Se alertan los Organismos que normalmente atienden esta situación; siendo los siguientes:

- Bomberos.

- Policia Metropolitana, Bancaria Industrial.
- Policia Sectorial, Auxiliar.
- Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas.
- Escuadrón de Helicópteros.
- Dirección General de Servicios Médicos.
- Sistema Hospitalario.
- Cruz Roja; entre otras.

5.- Se notifica a las Autoridades de los diversos Sistemas y a las Delegaciones Políticas a través de sus Unidades Delegacionales de Protección Civil en relación al peligro, para solicitar apoyo y participación en la prevención y atención de la emergencia.

6.- Una vez comprobada la situación de emergencia se declara ésta, por parte de las Autoridades correspondientes.

7.- Se pone en estado de alerta el Centro de Operaciones de la Unidad de Protección Civil del Departamento del Distrito Federal con equipo de radio-difusión, planos de detalle, directorios de organismos, sistema de información.

8.- Se activan los Equipos de Unidades de Protección Civil para efectuar el seguimiento en coordinación directa de las acciones bajo el control del Centro de Operaciones del Distrito Federal.

9.- Se convoca a sesiones extraordinarias al Consejo de Protección Civil del Departamento del Distrito Federal para determinar la mejor estrategia de la atención de emergencia

y de la consecuente recuperacion. (9)

III.- PARTICIPACION DE ORGANISMOS Y SUS RESPONSABILIDADES.

Estas unidades participaran de acuerdo a la situación de emergencia, teniendo las siguientes responsabilidades:

Unidades Delegacionales de Protección Civil.

A.- Coordinar las acciones de respuesta y recuperación en sus respectivas delegaciones manteniendo informada constantemente a la unidad de protección civil del D.D.F., para lo cual elaboraran estudios y programas.

B.- Unidades de protección civil de las dependencias del D.D.F. seran las responsables de asegurar, tanto el funcionamiento y el mantenimiento de los servicios de la ciudad como la participación del socorro.

C.- Organismos especializados en la atención de emergencias.

- Secretaría General de Protección y Vialidad.

Se encargará de vigilar la seguridad pública en toda la ciudad y apoyar las labores de salvamento.

- Policia Preventiva.

---

(9) Programa General de Atención de Emergencia del Distrito Federal; Departamento del Distrito Federal, Sría. Gral. de Protección y Vialidad; Unidad de Protección Civil del D. F. pags. 8 - 11.

Se responsabilizará por: la busqueda y salvamento de personas, acordonamiento del área, seguridad pública, desviacion de flujo vehicular, señalización de rutas, rescate de bienes materiales.

- Las Policias Bancarias y Auxiliar colaboraran para el desempeño de estas acciones.

- Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas.

Se encargaran del rescate de personas, atención médica de emergencias, organización y traslado de lesionados a hospitales.

- Heróico Cuerpo de Bomberos.

Búsqueda y salvamento de personas, atención médica de emergencias, traslado de heridos, seguridad pública, etc.

- Cruz Roja Mexicana.

Proporcionará servicios médicos a personas lesionadas, participando en: búsqueda y salvamento de personas, atención médica de urgencias, mantenimiento de banco de sangre, recepcion y distribución de ayuda internacional, etc.

- Organismos Voluntarios Acreditados.

Actuaran en coordinación con las unidades de protección civil y las delegaciones con base a sus programas y planes aprobados.

D.- Delegaciones del Departamento del Distrito Federal por sus funciones politicas, administrativas y de control de servicios, participaran en las situaciones de emergencias, detención de riesgos potenciales y zonas de peligro, organización de la participación ciudadana, etc.

E.- Dependencias responsables de los sistemas de subsistencia.

- Secretaría General de Obras, en coordinación con las unidades de protección civil del D.D.F.

Garantizar el abastecimiento de agua potable y el funcionamiento del drenaje, inspeccionar y dictaminar el estado en que se encuentren los edificios públicos, escuelas, iglesias, etc.

- Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica, se responsabilizará por:

La rehabilitación del suministro de agua potable de emergencia, suministro de agua potable por medio de carro tanque, desalojo de aguas en zonas inundadas, tratamiento de agua potable de emergencia, etc.

- Dirección General de Obras Públicas.

Remoción de escombros, demolición, repavimentación, control de compañías constructoras en las tareas de atención de emergencias, etc.

- Coordinación General de Transporte.

Coordinará las acciones correspondientes al transporte de las personas damnificadas, y evacuación por medio de la Dirección General de Transporte Urbano, sistemas de transporte colectivo "Metro", sistema de transporte eléctrico (STE), autotransportes urbanos de pasajeros (Ruta 100).

- Coordinación General de Abasto.

Garantizará el abasto de productos básicos en toda la ciudad y en la zona afectada especialmente, por medio de:

abastecimiento y distribución de alimentos, recepción y distribución de ayuda internacional de abastos.

- Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Apoyará a la ciudadanía agilizando los trámites legales relativos a los siniestros y casos de personas fallecidas, con las acciones de: Seguridad pública, reconocimiento de cadáveres, apoyo legal.

La Secretaría General de Desarrollo Social.

La Dirección Gral. de Atención Social, Cívica, Cultural y Turística.

La Dirección General de Servicios Médicos.

El Servicio Público de Localización Telefónica (Locatel).

A través de sus unidades de protección civil y en coordinación con la unidad de protección civil del D.D.F., coordinaran sus respectivas funciones, en las instalaciones de albergues para damnificados, atención médica, servicios de alimentación y protección social, así como la captación y canalización de las donaciones que hagan los particulares y organismos públicos.

IV.- APOYO DE ORGANISMOS FEDERALES.

A través del sistema nacional de protección civil, en coordinación con los demas organismos correspondientes y con la solicitud del Regente de la ciudad de México, quien se responsabilizará para coordinar los estados de emergencias a

nivel local, cuyas dependencias y organismos públicos son:

- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comisiones de Aguas del Valle de México.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
- Secretaría de Salud.
- Petróleos Mexicanos.
- Comisión Federal de Electricidad.
- Compañía Nacional de Subsistencias Populares.
- Aeropuertos y Servicios Auxiliares.
- Instituto de Seguridad y Servicio Social para los Trabajadores del Estado.
- Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.
- Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud.
- Instituciones de Enseñanza Superior y Asociaciones Técnicas. (10)

(10) Programa General de Atención de Emergencias del Distrito Federal; Departamento del Distrito Federal; Secretaría Gral. de Protección Civil y Vialidad; Unidad de Protección Civil del D.D.F.; México, 7 de abril de 1987; pags. 6 - 21.

De acuerdo al decreto publicado el 6 de mayo de 1985 en la que se establecen las bases para el sistema nacional de protección y de acuerdo al presente programa de atención para emergencias del Distrito Federal, son disposiciones que deberán funcionar en casos de emergencias, en la que se responsabilizará la Administración Pública, en cuanto a su organización y los lineamientos que proporcione a los particulares con la finalidad de llevar a cabo sus programas y hacer frente a cualquier desastre que pueda presentarse en la ciudad de México.

2.3.3.- PROGRAMA DE PROTECCION CIVIL.

I.- PLAN DE SEGURIDAD CONTRA AGENTES DESTRUCTIVOS DE CARACTER GEOLOGICO.

El propósito del plan es procurar proteger la vida, la salud, la seguridad y el bienestar de la población dentro de un nivel aceptable de riesgo, previniéndola de los efectos de las actividades de carácter geológico.

Abarca principalmente los siguientes fenómenos: sismos, erupciones volcánicas y suelos inestables.

Las estrategias de acción de este plan son:

LA PLANEACION.

Identificar áreas y sectores sujetos a riesgos.

Establecer objetivos.

Determinar alcances y áreas claves de resultados.

Formular políticas respecto al agente destructor.

Formular medidas de prevención y reforzamiento de las construcciones.

Mitigar los efectos destructivos.

Desarrollar normas de planificación.

Preparar el plan básico y los planes de acción para las distintas funciones y los planes específicos para los servicios estratégicos contra los agentes destructivos de carácter geológico...

LA COORDINACION.

Coordinar los criterios, mecanismos y acciones de

prevención de los sectores público, social y privado.

Coordinar las acciones de prevención de los grupos voluntarios.

Coordinar la ayuda de los grupos de ayuda mexicanos y extranjeros en su caso.

Formular convenios de coordinación entre las entidades responsables.

Concertar todos los programas....

MARCO JURIDICO.

Formular el anteproyecto de la Ley de Protección Civil en lo relacionado con los agentes geológicos.

Revisar leyes, reglamentos y acuerdos de Protección Civil.

Formular proposiciones a los reglamentos existentes.

Asegurar el cumplimiento de la norma vigente y ejercitar las facultades de inspección y sanción.

Homologar los planes de Protección Civil.

Actuar como órgano de consulta jurídica.

Formular y revisar las bases y requisitos legales a que deben sujetarse los convenios, acuerdos, autorizaciones y permisos.

ORGANIZACION.

Evaluar los organismos existentes capaces de prevención.

Evaluar los procedimientos actuales.

Establecer las condiciones de trabajo en conjunto entre las diversas entidades participantes.

Fijar la estructura operativa de los organismos que deberan intervenir en la emergencia....

RECURSOS FINANCIEROS.

Elaborar el inventario de recursos económicos y financieros movilizables.
Determinar la naturaleza y alcances del apoyo financiero requerido.
Estudiar modelos futuros de financiamiento.
Revisar los convenios existentes.

RECURSOS MATERIALES.

Elaborar el inventario de herramientas, materiales y equipo especial existente y movilizable.
Determinar la cantidad y calidad de recursos materiales que pudieran ser requeridos.
Establecer y mantener las cantidades minimas de materiales disponibles.
Disponer de un catálogo actualizado de proveedores.
Establecer una distribución estratégica de almacenes de materiales necesarios tanto para los organismos como para la población.

RECURSOS HUMANOS.

Elaborar un inventario de recursos humanos movilizables.
Determinar la demanda, características y capacidades.
Establecer mediante convenios la disponibilidad de personal.

Establecer mecanismos de seguridad social para el personal que preste sus servicios en la prevención.
Formular un catálogo de necesidades.
Preparar un catálogo de puestos....

EDUCACION Y CAPACITACION.

Determinar las necesidades en educación y capacitación de la población y el personal.
Establecer escuelas de educación y capacitación para la formación de personal y de la población en general.
Formular planes de educación para todos los niveles y regiones.
Preparar manuales e instructivos para la población.
Promover la formación de recursos humanos en niveles medios (técnicos) en campos prioritarios de la Protección Civil.
Alentar mecanismos de educación continua y capacitación apoyándose en instituciones existentes de enseñanza y de protección civil.
Fijar reglas y procedimientos.

PARTICIPACION SOCIAL.

Convocar a los diferentes sectores, a los foros de consulta para promover la discución del programa y de su problemática.
Organizar eventos y foros de discución; mesas redondas, conferencias, etc.

Establecer estructuras permanentes de participación social de carácter formal e informal.

Preparar la realización permanente de simulacros y pruebas, entrenando y capacitando a los voluntarios.

Establecer sistemas de movilización.

Promover la vinculación voluntaria de los ciudadanos a través de agrupaciones adecuadas.

Promover la autoprotección corporativa y ciudadana,...

INVESTIGACION Y NUEVAS TECNOLOGIAS.

Promover, alentar y orientar la investigación en las instituciones de educación superior de los fenómenos que dan origen a la acción y efectos de los agentes perturbadores de tipo geológico.

Promover, alentar y orientar la investigación en las instituciones de educación superior en la conducta de la población en la eventualidad de un desastre.

Coordinar e integrar en las acciones preventivas y de auxilio el resultado de las investigaciones y mediciones que se realicen sobre la acción de los agentes perturbadores y de la población afectada.

Establecer con los recursos y servicios existentes un sistema de detección, monitoreo y alerta respecto a la acción de los agentes perturbadores.

Conocer e integrar los nuevos métodos y técnicas para la detección, monitoreo y análisis de los agentes perturbadores...

Proponer los mecanismos técnicos de prevención y de reforzamiento para disminuir las consecuencias de un desastre.

Establecer, con los recursos y servicios existentes, un sistema de información y un banco de datos permanentemente actualizado sobre el comportamiento de los agentes perturbadores.

COMUNICACION SOCIAL.

Determinar la naturaleza y el alcance del trabajo a realizar.

Garantizar en todo momento la libertad de expresión.

Informar a la población, previniéndola y orientándola en caso de desastre.

Formar a la población, contribuyendo a su educación para actuar en situaciones de emergencia.

Inducir a la población para canalizar su fuerza participativa y darle la confianza en sí que requiere para afrontar la adversidad y reducir la ansiedad y otros efectos psicológicos negativos.

Establecer una estrategia informativa que permita la pronta y oportuna divulgación de los mensajes al interior y exterior del país, así como la divulgación oportuna de las direcciones gubernativas.

Desarrollar y producir programas de radio y televisión para situaciones de emergencia, adecuando los contenidos a las distintas regiones, sectores y según los niveles de educación y edad de la población.

Determinar los mecanismos de comunicación en el interior del Sistema Nacional de Protección Civil,...

REALIZACION DE LA PROTECCION CIVIL.

Vigilar la adecuada instrumentación, estado y resultados de las acciones de prevención.

Guiar el crecimiento urbano y los patrones de asentamiento reduciendo los riesgos de carácter geológico.

Localizar los servicios urbanos de acuerdo con las áreas y niveles de riesgo.

Asegurar que las estructuras y construcciones de todo tipo esten conforme a las normas de seguridad.

Establecer las reglas, normas y procedimientos que permitan la realización de las acciones de prevención.

CONTROL Y EVALUACION

Instrumentar el control a efecto de vigilar que los planes, programas y otras disposiciones se apliquen y utilicen con eficiencia y eficacia.

Fijar normas.

Evaluar los grados de cumplimiento del plan.

Tomar acciones correctivas mejorando las realizaciones para alcanzar los objetivos.

II.- PLAN DE SEGURIDAD CONTRA AGENTES DESTRUCTIVOS DE CARACTER HIDROMETEREOLOGICO.

Abarca principalmente los siguientes fenómenos: huracanes, inundaciones y tornados, las tareas a desarrollar son semejantes al anterior, con la diferencia que en este caso se desarrolla sobre los agentes hidrometereológicos.

III.- PLAN DE SEGURIDAD CONTRA AGENTES DESTRUCTIVOS DE CARACTER QUIMICO.

Abarca principalmente los siguientes fenómenos: incendios, explosiones, radiaciones y fugas tóxicas.

IV.- PLAN DE SEGURIDAD CONTRA AGENTES DESTRUCTIVOS DE CARACTER SANITARIO.

Abarca principalmente la contaminación del aire, agua, suelo y alimentos; las epidemias y las plagas.

V.- PLAN DE SEGURIDAD CONTRA AGENTES DESTRUCTIVOS DE CARACTER SOCIO-ORGANIZATIVO.

Abarca principalmente fenómenos sociales como son: los movimientos de masa y aglomeraciones, accidentes terrestres, aéreos y marítimos y problemas de carácter organizativo. (1)

---

(1) Diario Oficial de la Federación; mayo 6 de 1986; pags. 138 a la 145.

Las tareas tendientes a desarrollar son semejantes a las fracción I, relativo a los agentes hidrometereológicos, con la diferencia que en estos casos se referirán a las situaciones concretas que se mencionan.

2.3.4.- SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL.

El artículo 26 Constitucional, señala que el Estado debe integrar un Sistema Nacional de Planeación Democrática, como resultado de este postulado se dió origen al Plan Nacional de Desarrollo, el cual se fundamenta a través de la Ley de Planeación expedida el 5 de enero de 1983, en la que marca la necesidad de integrar programas especiales, que permitan alcanzar sus objetivos, dando mayor solidez a las bases para que el Ejecutivo realice las actividades de Planeación Democrática, en coordinación con los Gobiernos de los Estados y Municipios, así como la participación de los diversos grupos sociales de la población.

El artículo 26 Constitucional expresa: "El Estado organiza un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá

las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al plan y los programas de desarrollo.

Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que sujetaran obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática y, los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.

Así mismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los Gobiernos de las Entidades Federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones para su elaboración y ejecución.

En el Sistema de Planeación Democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la Ley."

En este contexto normativo surge el Plan Nacional de Desarrollo, el cual diseña una estrategia para la protección civil, del que formará parte de la política de seguridad nacional, estableciendo que es responsabilidad del Estado proteger la vida, la libertad, las posesiones, los derechos, los servicios y bienes que tiene la sociedad en situaciones normales y de emergencia.

A través de este "plan", se fundamentan los procedimientos de consulta y participación de los grupos

sociales organizados, los cuales pueden presentar sus propuestas, así como plantear sus demandas y tomar parte de los diversos acuerdos en relación a las actividades que tiene el Estado, para mejorar el desarrollo político, económico, social y cultural, que nuestro país demanda.

Así mismo el artículo 26 Constitucional, otorga al Ejecutivo facultades para planear democráticamente la vida nacional de nuestro país, respondiendo así a los objetivos y necesidades que requiere nuestra actual sociedad.

El objetivo principal del Sistema Nacional de Protección Civil, es la de salvaguardar a la sociedad entera, así como de sus bienes ante una posible eventualidad provocada por diversas circunstancias y en contraposición de estos fenómenos, el Estado desarrollará todos aquellos medios posibles para contrarestar la amenaza y los daños que estos fenómenos puedan provocar en los bienes materiales y personales de la población, así como el de proteger los servicios públicos y privados y preservar los bienes patrimoniales que le correspondan.

"Actualmente se dispone de un Sistema Nacional de Protección Civil que coordina todos los programas de prevención y mitigación de desastres que han instrumentado las Dependencias de la Administración Pública Federal, los

Gobiernos de los Estados y los principales Municipios del país. " (1)

Este sistema, está integrado por tres aspectos que le dan fundamento y solidez para desarrollar los diversos programas y objetivos que señala el contenido del decreto por el que se establecen las bases para la Protección Civil, a nivel Nacional siendo los siguientes:

a)- Estructura institucional; la cual hace referencia a las bases constitucionales en la que se apoya el Sistema Nacional de Proteccion Civil, a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, en los tres niveles de Gobierno y de la participación de los diversos sectores de la población.

b)- El marco conceptual; se refiere a la estructura institucional, a traves del cual se describen las propuestas del programa de Proteccion Civil como base de los instrumentos legales, técnicos y economicos para coordinación y aplicación de los subprogramas.

c)- Métodos y procedimientos; este inciso se refiere a la propuesta operativa, el cual pone en marcha las etapas y las acciones de los participantes del Sistema Nacional de

---

(1) Historia de los Sismos de 1985; "La Ciudad de México"; Depto. del Distrito Federal; Edit. Carsa, S. A.; Méx. 1988; pag. 342.

Proteccion Civil, cuya finalidad es la de prevención y auxilio dentro de este programa. (2)

El Sistema Nacional de Proteccion Civil involucra en primer lugar, a las Entidades y Dependencias del Gobierno y después especialmente a las áreas de las Secretarías y Entidades Públicas que lleven a cabo actividades de protección civil, así como de carácter normativo y, también contribuyen en los mecanismos de coordinación, concertación e inducción las Unidades de los Gobiernos Estatales y Municipales y las Organizaciones Sociales y Privadas en el ámbito de la Protección Civil. (3)

Bajo el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, cada una de las Dependencias y Organismos que participan en este programa, serán responsables de elaborar sus propios proyectos en cuanto a su organización, su estructura y de llevar a cabo su ejecución, enfrentando eficazmente las posibles consecuencias que puedan ser derivados por un desastre.

La actual situación económica de nuestro país lo coloca en una posición en que deberá desarrollar los medios con que cuenta, siendo estos los aspectos materiales, humanos, empíricos y financieros para que sean reordenados y puedan

---

(2) Cfr. Diario Oficial de la Federación; 6 de mayo de 1986, pags. 27 y 28.

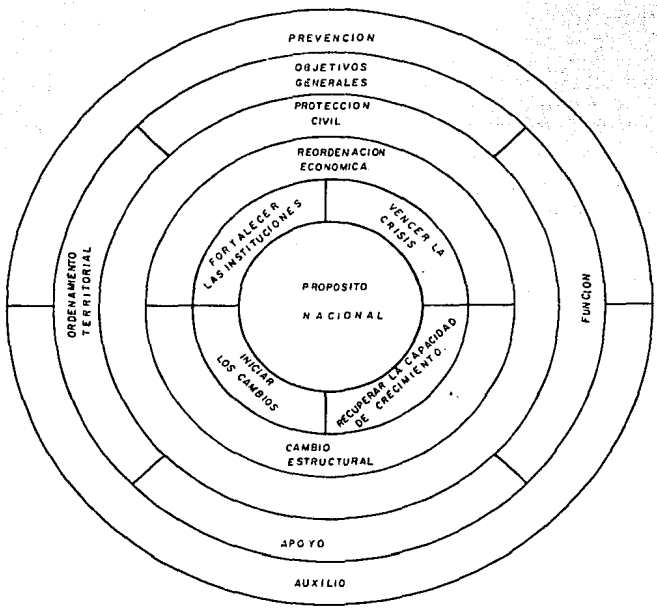
(3) Cfr. Diario Oficial de la Federación; 6 de mayo de 1986; pag. 13

ser aprovechados en su máxima capacidad, ya que no existe una partida especifica del presupuesto para este rubro.

Por otro lado, también deben aprovecharse las experiencias tanto a nivel teorico como práctico del personal, que esta al frente de estos programas, de las Dependencias Públicas, Entidades y Organizaciones Privadas que tienen estrecha relación con la proteccion civil. Asi mismo deberá de fomentarse la capacitación técnica e intercambio de experiencias con diversas áreas que esten involucradas en este ramo.

La finalidad que tendrá nuestro Gobierno con respecto al Sistema Nacional de Protección Civil, será a corto y a mediano plazo, en virtud de que gran parte de nuestro territorio se encuentra amenazado constantemente por algún fenómeno natural, que puede provocar la interrupción de los diversos servicios públicos, poniendo en grave situación a la población.

INTERRELACION DE OBJETIVOS ENTRE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL



D.O.F., 6 DE MAYO DE 1986, Pag 112

2.3.5.- OBJETIVOS DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL.

En la presentación del decreto, por el que se aprueban las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, publicado en el Diario Oficial el 6 de mayo de 1986, define al Sistema Nacional de Protección Civil "Como un conjunto orgánico y articulado de estructuras y relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establezcan las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las Autoridades de los Estados y Municipios a fin de efectuar acciones de común acuerdo destinadas a la protección de los ciudadanos contra peligros y riesgos que se presentan en la eventualidad de un desastre." (1)

La estructura del Sistema Nacional de Protección Civil se establece a raíz de los sismos ocurridos, en la Ciudad de México los días 19 y 20 de septiembre de 1985, como una necesidad y responsabilidad que tiene el Estado de proteger nuestra sociedad contra todos aquellos fenómenos que puedan originar y causar graves daños a la población.

Para llevar a cabo esta tarea el Gobierno Federal integra en la protección civil a los tres niveles de Gobierno, invitando por otro lado que participen también los tres sectores de la población, con la finalidad de alcanzar una mayor y mejor protección para la sociedad,

---

(1) Diario Oficial de la Federación, 6 de mayo de 1986, pag. 12.

correspondiendo al Gobierno Federal la responsabilidad de coordinar las acciones y programas de la Protección Civil, cada uno de los participantes en el Sistema de Protección Civil deberán desarrollar sus propios objetivos, planes y programas, para llevarlos a cabo cuando estos sean necesarios y poder hacer frente a cualquier fenómeno o situación que pueda poner en grave peligro en todo o en parte a nuestro sistema político, económico y social.

Dentro de los objetivos que persigue el Sistema Nacional de Protección Civil esta el de buscar las bases necesarias para poder extender la seguridad pública en toda la población, a través de la concurrencia de todas aquellas organizaciones públicas, privadas y sociales a nivel nacional, que garanticen mediante los distintos medios y programas de Protección Civil ser un Estado con solidas bases que proporcione confianza y tranquilidad a la sociedad.

A continuación haremos un breve resumen de los principales objetivos de este programa, a reserva que en el futuro pueda ser modificado de acuerdo al tiempo y a las circunstancias en que se desarrolle nuestra sociedad.

OBJETIVO BASICO

El Diario Oficial aludido, establece que el objetivo básico del Sistema Nacional de Protección Civil es, "El de proteger a la persona y a la sociedad ante la eventualidad de un desastre provocado por agentes naturales o humanos, a

traves de acciones que reduzcan o eliminen la pérdida de vidas humanas, la destrucción de bienes materiales y el daño a la naturaleza, así como la interrupcion de las funciones esenciales de la sociedad".

I.- OBJETIVOS DE FINALIDAD.

A.- "Afirmar el sentido social de la función pública de Protección Civil integrando sus programas, instrumentos y acciones para desarrollo de la nación". (2)

Dentro de este objetivo, el dasarrollo de la función pública lo ejerce el Estado, el que deberá otorgar facilidades a todas aquellas organizaciones tanto públicas como privadas que integran el Sistema Nacional de Protección Civil, para que estudien e investiguen todas aquellas áreas que puedan ofrecer un mejor ámbito de desarrollo Nacional, tomando en cuenta la vulnerabilidad de nuestro territorio.

B.- "Extender en la población una conciencia y una cultura de la Protección Civil y aun de la autoprotección para liberarla de las amenazas de la incertidumbre y la inseguridad y posibilitarla para una participación social más amplia y más libre". (3)

---

(2) Diario Oficial de la Federación; 6 de mayo de 1986, pag. 107

(3) Idem.

Bajo esta segunda finalidad, el Estado tiene el compromiso de extender a la población una conciencia y una cultura de Protección Civil que deberá ser asimilada a largo plazo, bajo constantes informaciones para que pueda darse un cambio en la actitud individual y colectiva de la población. Ante esta situación el Estado elaborará diversas políticas y programas de Protección Civil que induzcan a la investigación científica, tecnológica y social que ayude a fortalecer el proceso del cambio cultual en este aspecto.

C.- "Coadyuvar a establecer un nuevo orden nacional en materia de Protección Civil integrando el Sistema Nacional de Protección Civil y los sistemas Estatales y Municipales". (4)

En este objetivo, será necesario integrar bajo el Sistema Nacional de Protección Civil, todos los organismos, grupos y sectores que pertenecen a este sistema a nivel nacional, para ampliar las opciones y conocimientos que requieran en el campo de la Protección Civil.

---

(4) Diario Oficial de la Federación; 6 de mayo de 1986; pag. 107.

II.- OBJETIVOS DE FUNCION.

"Fortalecer y extender las funciones de la protección civil normativas, operativas, de coordinación y de participación a fin de mejorar la calidad de la función pública de ésta y ampliar sus efectos a toda la población". (5)

III.- OBJETIVOS DE APOYO.

El objetivo consiste en restructurar la protección civil para que puedan alcanzar mejores objetivos y desarrollar mejores programas fortaleciendo la administración pública.

Dentro de los cambios que pueden generarse en este aspecto son:

a)- El marco jurídico, que permita perfeccionar los modelos y adoptar las medidas legales necesarias.

b)- Estructurar una organización eficiente y moderna del sistema.

c)- Utilizar con eficiencia el potencial nacional en recursos humanos, materiales y financieros.

d)- Fomentar y alentar la formación de recursos humanos, alentar el establecimiento de medios autónomos de creación y difusión, impulsar la tecnologia nacional.

---

(5) Diario Oficial de la Federación; mayo 6 de 1986; pag. 108.

e)- Captar y difundir con oportunidad la informacion y garantizar a la comunidad la veracidad y exactitud del contenido.

f)- Alentar la participación más amplia y más libre de la colectividad y de los usuarios y ampliar el acceso de la seguridad de los individuos y grupos.

g)- Coordinar con las dependencias competentes la extensión y caracteristicas de las redes y sistemas de telecomunicción así como la introducción de nuevos medios técnicos, tanto a nivel de transmisión como de recepción, equipo y materiales etc. (6)

IV.- OBJETIVO DE ORDENACION TERRITORIAL.

"Esta buscará lograr la mejor ordenación de la infraestructura, la estructura y los grandes equipamientos de Protección Civil en el espacio nacional, y procurará dotar a los Estados y Municipios y, en particular a los núcleos de población de acuerdo con sus caracteristicas del equipamiento requerido en todo tipo de lugares y actividades". (7)

---

(6) Diario Oficial de la Federación; mayo 6 de 1986; pag. 109.

(7) D.O.F.; mayo 6 de 1986; pag. 109.

V.- OTROS OBJETIVOS ESPECIFICOS.

Por las características que presenta nuestro territorio es importante tomar en cuenta los programas de prevención para mitigar los posibles desastres, siendo las siguientes medidas.

"Establecer, reforzar y ampliar las acciones de prevención para reducir los efectos destructivos en la eventualidad de un desastre de carácter; geológico, hidrometereológico, químico, sanitario y socio-organizativo". (8)

VI.- OBJETIVO DE AUXILIO.

a)- "Hacer el seguimiento de los agentes perturbadores y alentar a la población y a las autoridades en los casos de peligro.

b)- Evaluar de inmediato los daños de primer impacto del agente perturbador y continuar haciéndolo durante la fase de emergencia.

c)- Adecuar operativamente los planes básicos para ajustarlos a las características y magnitudes del daño.

d)- Rescatar y asistir a la población damnificada.

e)- Proveer de alimentos, vestido, abrigo, medicamentos y todo aquello requerido en situaciones de emergencia.

---

(8) D.O.F.; mayo 6 de 1986; pag. 107.

f)- Sentar las bases para la rehabilitación inicial y la vuelta a la normalidad.

g)- Informar a la poblacion a traves de los diferentes medios de comunicación.

h)- Restablecer los servicios estratégicos.

i)- Establecer el órden y la seguridad." (9)

VII.- OBJETIVOS DE PREVENCION.

a)- Establecer los planes básicos de seguridad frente a agentes de diferente carácter.

b)- Coordinar las acciones con los organismos competentes.

c)- Proveer de bases legales a las acciones de prevención y auxilio.

d)- Estructurar una organización eficiente y eficaz.

e)- Utilizar con eficiencia el potencial de herramientas, materiales y equipos especiales.

f)- Hacer uso con eficiencia del potencial financiero y fiscal.

g)- Emplear con eficiencia los recursos humanos.

h)- Promover la educación y capacitación de toda la sociedad.

i)- Alentar una participación más amplia y más libre de la colectividad.

---

(9) D.O.F.; mayo 6 de 1986; pags. 110 y 111.

j)- Formular investigaciones y estudios sobre la acción y efectos de los agentes perturbadores, así como respecto al uso de nuevas tecnologías en las acciones de prevención y auxilio.

k)- Garantizar a la población el acceso a la información en caso de desastre.

l)- Mantener, conservar y crear mecanismos de protección de la población.

m)- Materializar las acciones de prevención civil.

n)- Estructurar sistemas de control y evaluacion". (10)

"El cumplimiento de los propósitos y objetivos del Sistema Nacional de Protección Civil, requiere de la participación de todos y en especial de que se articulen congruente políticas y acciones, de tal manera que se eviten en lo posible acciones aisladas y dispersas que dificulten una adecuada suma de esfuerzos". (11)

"El Sistema Nacional de Protección Civil, debe basarse en la identificación y evaluación de los distintos riesgos en los cuales incurre una población cuyas actividades alcanzan la complejidad, extensión y distribución de la mexicana, lo cual implica que ciudades municipios, estados y

---

(10) D.O.F.; mayo 6 de 1986; pag. 111.

(11) Idem; pag. 118.

regiones deben iniciar, mantener y ampliar la evaluación de sus áreas geográficas para determinar sus respectivos niveles de riesgo". (12)

Los objetivos que persigue el Sistema Nacional de Protección Civil, serán concretizados cuando por medio de los diversos organismos y programas lleguen a reducir al mínimo los niveles de riesgo de un desastre en las áreas donde este se desarrolle.

2.3.6.- PROGRAMA DE PROTECCION CIVIL EN LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO.

Del contenido de la Ley de Planeación se desprenden las bases para que el Ejecutivo Federal ponga en marcha el proceso de la Planeación Nacional de Desarrollo, los cuales estan coordinados con los Gobiernos de los Estados y Municipios que tendran como finalidad de inducir y concertar con los diversos grupos sociales de la población, para implantar el programa de Protección Civil en los tres niveles de Gobierno, siendo el Federal, Estatal y Municipal.

Establece el Artículo 3o. de esta Ley, que el Ejecutivo tendrá la responsabilidad de regular la actividad Económica, Social, Política y Cultural de nuestro país, con el objetivo

---

(12) D.O.F.; mayo 6 de 1986; pag. 122.

de transformar mediante la Planeación Nacional las funciones que le son concedidas mediante la Constitución. Dentro de la actividad que deberá desarrollar el Ejecutivo, se establecerán objetivos, metas, estrategias y prioridades, las cuales deberán de cubrir, en este caso específico con el programa de Protección Civil, la intervención de los tres niveles de gobierno y con la participación de los tres sectores de la población, con el fin de salvaguardar los intereses de la sociedad en general.

Por su parte el Artículo 12o. de la Ley que hacemos alusión menciona que, la Administración Pública Federal, formará parte del Sistema de "Protección Civil", a través de las unidades que estan asignadas para estas funciones.

Dentro de la participación social el Artículo 20 menciona que, podrán intervenir y participar los diversos grupos sociales de la población, con el propósito de expresar sus opiniones en la elaboración, actualización y ejecución de los diferentes programas y planes que se refiere esta Ley.

Es importante mencionar que los diferentes órganos que participan en el desarrollo de la protección civil, se contemplan también diversos grupos sociales voluntarios que se apegan con sus propios programas al sistema de organización para hacer más rápida y efectiva el enlace del Sistema Nacional de Protección Civil.

El artículo 33 establece los medios de coordinación, que el Ejecutivo podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas a efecto que intervengan y coadyuven en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, mediante los lineamientos que establece el Plan Nacional.

De la participación que se refiere este precepto tanto las entidades federativas y municipios tendrán la obligación de contribuir en el ámbito que les corresponda dentro del Sistema de Protección Civil, entre otros conceptos también así lo establece el Artículo 34.

El Artículo 37 se refiere a la concertación e inducción, la cual ordena que el Ejecutivo Federal podrá concertar con las dependencias y entidades públicas, así como con los diversos sectores de la población, y grupos sociales interesados a participar en la regularización de las acciones y programas que establece el Plan Nacional de Desarrollo, para activar de manera inmediata la realización del Sector del Sistema Nacional de Protección Civil.

Por las características que presenta el programa de Protección Civil, no es tarea fácil de una sóla institución o de ciertas dependencias públicas que tratan sobre el estudio de la seguridad pública, y en el caso concreto que nos ocupa sobre los programas, acciones y análisis de los desastres que originan grandes calamidades. Es importante la participación de todos y así poder definir las acciones de cada grupo de participantes que intervienen en la Protección Civil.

Por otro lado también consideramos que es necesario la intervención tanto del sector público como órgano responsable de regular, controlar y evaluar las políticas y programas que liguen a compartir con los sectores social y privado las funciones básicas del Sistema de Protección Civil. (1)

El Sistema Nacional de Protección Civil, tiene un ámbito de validez a nivel nacional ya que encierra los programas generales, objetivos y políticas de la Protección Civil, la cual se conduce a buscar la participación de los tres niveles de gobierno y encontrar apoyo de los tres sectores de la población para establecer un mejor criterio y tomar mejores decisiones.

I.- PROGRAMA Y ORGANISMOS QUE PARTICIPAN A NIVEL FEDERAL.

"El programa, por el carácter esencialmente normativo y de apoyo que tiene en el nivel federal asegura el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, estructura las organizaciones, funciones administrativas y relaciones intra e institucionales y emite marcos de referencia dentro de los cuales aparecen sus políticas jurídicas de gestión, coordinación, planificación, programación, evaluación y control". (2)

---

(1) Cfr. D.O.F.; 6 de mayo 1986; pag. 135.

(2) Idem.; pag. 134.

"La Administración Federal con sus diferentes Dependencias y Entidades, que de manera específica o eventual se ocupan de la Protección Civil, se cuenta con los siguientes organismos:

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de Marina.

Secretaría de Salud.

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Secretaría de Educación Pública.

Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Departamento del Distrito Federal.

Instituto Mexicano del Seguro Social.

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

Petróleos Mexicanos.

Comisión Nacional de Electricidad.

Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud (CREA).

Teléfonos de México, S. A. de C. V.

Ferrocarriles Nacionales de México". (3)

II.- PROGRAMAS Y ORGANISMOS QUE PARTICIPAN A NIVEL ESTATAL Y MUNICIPAL.

"El programa, por el carácter normativo y operativo que tiene, en el Estatal y Municipal permite respecto de la primera de estas funciones establer sistemas integrados al Sistema Nacional de Protección Civil, estructura las organizaciones, funciones administrativas y relaciones inter e intrasectoriales, estatales, municipales y federales y emíte marcos de referencia políticas para el desarrollo estatal y municipal, jurídica de gestión, normativa de función y adecua y opera métodos, procedimientos e instrumentos.

En relación a la función operativa, los estados y municipios captan la problemática estatal y municipal, las necesidades y demanda y las sugerencias de los proyectos o tareas, detectan y cuantifican las posibilidades y potencialidades de desarrollo y aplican la normatividad nacional, estatal y municipal después de analizar los factores significativos, definir los objetivos, ordenar las necesidades, problemas, proyectos y recursos y precisar las metas". (4)

---

(3) D.O.F.; 6 de mayo 1986, pag. 201.

(4) D.O.F.; 6 de mayo 1986, pag. 135

En este nivel se cuenta generalmente con: "La Administración Estatal, sus diferentes servicios, personal, materiales, equipos y medios financieros de manera especifica se pueden considerar:

Los servicios de rescate y salvamento, principalmente: bomberos y la brigada de incendios integrada tambien por:

La Policia Estatal.

La Brigada de Control Hidráulico.

Los Servicios Públicos: agua, electricidad, vialidad, obras públicas.

Los servicios de Salud Pública: Hospitales, Centros de Salud, Médicos, Ambulancias.

Los Servicios Sociales y Asistenciales: guarderia, casas cuna, asilos, centros comunitarios.

A estos servicios públicos se agregan en ocasión de emergencia organizaciones sociales y privadas de asistencia, beneficencia y ayuda como:

La Cruz Roja.

Los Niños Exploradores.

Los Cuerpos Voluntarios (de primeros auxilios, asociaciones femeninas, empresas, sindicatos y escuelas a nivel medio y superior) ". (5)

---

(5) D.O.F.; 6 de mayo 1986, pags. 200 y 201.

III.- ORGANISMOS QUE PARTICIPAN A NIVEL MUNICIPAL.

"La Administración Municipal, sus diferentes servicios, personal, materiales y equipos y medios financieros.

De manera específica se puede considerar a:

Los Servicios de Rescate y Salvamento, principalmente bomberos (brigada contra incendio).

La Policía Municipal.

La Brigada de Control Hidráulico.

Los Servicios Públicos: Agua, electricidad, vialidad, obreras públicas.

Los Servicios Sociales y Asistenciales: Guarderías, casa cuna, asilos, centros comunitarios.

Los Servicios de Transporte de Persona y Bienes.

A estos servicios generalmente públicos puede agregarse en caso de necesidad organizaciones sociales y privadas de asistencia, beneficencia y ayuda como:

La Cruz Roja.

Los Niños Exploradores.

Los Cuerpos Voluntarios (de primeros auxilios, asociaciones femeninas).

Los Cuerpos Voluntarios de las Empresas, Sindicatos y Escuelas de Nivel Medio y Superior". (6)

---

(6) Diario Oficial de la Federación; 6 de mayo de 1986; pag. 200.

2.3.7.- PARTICIPACION DE LAS SECRETARIAS DE ESTADO EN EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL.

Como responsable del Sistema Nacional de Protección Civil y de los diversos programas de Protección Civil a nivel nacional, estatal y municipal aparecen: El Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados y los Presidentes Municipales. La Secretaría de Gobernación actúa como coordinador ejecutivo del Sistema Nacional. Bajo la dirección de las autoridades civiles y la coordinación de la Secretaría antes mencionada, otros organismos tanto Secretarías de Estado como Paraestatales intervienen parcial o totalmente en las actividades sustantivas y de apoyo del programa en sus distintos niveles como son:

PREVENCION.

Contra fenómenos de carácter geológico participan la:
Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Contra fenómenos de carácter hidrometereológicos:
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
Secretaría de Pesca.
Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
Secretaría de Marina.

Contra fenómenos de carácter químico:
Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Petróleos Mexicanos.

Comisión Federal de Electricidad.

Contra fenómenos de carácter sanitario-ecológico:

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Secretaría de Salud.

Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Petróleos Mexicanos.

Comisión Federal de Electricidad.

Contra fenómenos de carácter socio-organizativo:

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Petróleos Mexicanos.

Comisión Federal de Electricidad.

AUXILIO.

Alerta:

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Evaluación de daños:

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de Marina.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Secretaría de Programación y Presupuesto.

Planes de emergencia:

Secretaría de Programación y Presupuesto.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Coordinación:

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de Marina.

Seguridad:

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de Marina.

Protección, salvamento y asistencia:

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de Marina.

Servicio, bienes materiales y naturaleza:

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Secretaría de Salud.

Secretaría de Educación Pública.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Comisión Federal de Electricidad.

Petróleos Mexicanos.

Salud:

Secretaría de Salud.

Aprovechamiento:

Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

Comunicación Social:

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Reconstrucción inicial y vuelta a la normalidad:

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Todos los Organismos Públicos.

Apoyo:

Planeación:

Secretaría de Programación y Presupuesto.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Coordinación:

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de Marina.

Recursos:

Secretaría de Programación y Presupuesto.

Secretaría de Hacienda y Credito Público.

Educación y Capacitación:

Secretaría de Educación Pública.

Participación Social:

Secretaría de Gobernación.

Investigación y Nuevas Tecnologías:

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Comunicación Social:

Secretaría de Gobernación.

Mantener, conservar y crear instalaciones de protección civil:

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Petróleos Mexicanos.

Comisión Federal de Electricidad.

REALIZACION DE PROTECCION CIVIL.

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de Marina.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Secretaría de Salud.

Secretaría de Educación Pública.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Petróleos Mexicanos.

Comisión Federal de Electricidad.

Control:

Secretaría de la Contraloría General de la Federación". (1)

El Sistema Nacional de Protección Civil y en general todos aquellos programas que lo integran contienen diversidad de acciones que son objeto de coordinación con los Gobiernos de los Estados y Municipios y de la inducción y concertación con los demás grupos sociales que se interesan en participar en dicho sistema.

---

(1) D.O.F.; 6 de mayo de 1986, pags. 208 a la 211.

2.3.8.- CONSEJO NACIONAL DE PROTECCION CIVIL Y CONSEJOS ESTATALES Y/O MUNICIPALES DE PROTECCION CIVIL.

El objetivo que tiene el Consejo Nacional, Estatal y/o Municipal es la de permitir una mayor participación de toda la sociedad tanto en las fases de formulación de los programas, como en las de su ejecución, atendiendo a las necesidades de la protección civil, dentro del marco general del Sistema Nacional de Protección Civil, la cual integra políticas y estrategias para llevarlos a cabo.

Otro de los propósitos de los consejos es organizar y garantizar las acciones de la protección civil mediante la participación del Estado y de todos los sectores que esten involucrados en esta materia.

"La planeación democrática surge de la necesidad de una participación plena de la sociedad, ya que todos somos responsables de la protección civil.

Para dar respuesta a esta necesidad se estima imperativa la creación de un Consejo Nacional de Consejos Estatales y/o Municipales de Protección Civil, como instrumentos formales para encauzar la más amplia participación de la sociedad en el análisis y la solución de los problemas de la actividad de protección civil". (1)

---

(1) D.O.F.; 6 mayo de 1986, pag. 215.

"Los consejos serán órganos de consulta de los gobiernos federal, estatales, municipales y representarán mecanismos de integración y coordinación de las acciones de protección civil que a nivel nacional y estatal se organicen y ejecuten.

Serán en consecuencia medios para dirimir y acordar, corresponsablemente, sobre la orientación y el desarrollo de la actividad de la planeación democrática.

Por medio de la responsabilidad concertada y compartida se pretende con la participación de los Consejos Nacional, estatales y municipales, las dependencias y entidades de la Administración Pública, los gobiernos de los estados y municipios y de los sectores privado y social, integrar y coordinar todas las acciones y todos los esfuerzos que se llevan a cabo en beneficio, de la protección civil, de la colectividad y del proceso de desarrollo nacional.

El Consejo Nacional estará integrado por representantes de los sectores público, social y privado que participan en las tareas de la protección civil, así como por representantes de los receptores del servicio o función pública.

El Consejo Nacional de Protección Civil, estará encabezado por el C. Presidente de la República y en su ausencia por el C. Secretario de Gobernación, y los Consejos Estatales por el C. Gobernador Constitucional de cada entidad federativa.

Los consejos serán órganos consultivos del Ejecutivo a través de la Dirección General y las unidades estatales y/o municipales de protección civil, principalmente en las siguientes materias:

- Integración, coordinación, concertación e inducción de las actividades que los diversos agentes desarrollan.
- Vinculación del Sistema Nacional de Protección Civil con las orientaciones y necesidades del desarrollo nacional.
- Identificación y estado de los problemas y tendencias de la protección civil y posibles soluciones.
- Racionalización del uso y destino de los recursos asignados a la actividad.
- Ampliación, corrección y modernización regional y funcional de los métodos y procedimientos.
- Normatividad para el fomento, orientación, regulación, supervisión y evaluación de la actividad.
- Medios para la participación de la sociedad en la actividad.
- Investigación que permite ampliar el conocimiento sobre los agentes básicos que aparecen en el estudio de todo desastre: perturbadores, afectados y reguladores". (2)

---

(2) D.O.F.; 6 mayo de 1986, pags. 216-217.

2.4.- LEGISLACION QUE SE HA PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EN CASO DE DESASTRE O ESTADO DE EMERGENCIA.

El primer antecedente que podemos encontrar en relación a los desastres y los estados de emergencia, provocados por algún fenómeno o acontecimiento que dieron lugar a las distintas disposiciones jurídicas aplicables en esta materia, lo encontramos publicado en el Diario Oficial, del 24 de diciembre de 1917, cuando el Presidente Venustiano Carranza expidió un decreto en relación "A las Reclamaciones por Daños Sufridos en las Personas o en la Propiedad, a consecuencia de los Movimientos Revolucionarios ocurridos en la República, de 1910 a 1917".

I.- DECRETO: En este decreto menciona los lineamientos que deberan seguir los damnificados, siendo personas físicas, morales o extranjeras, quienes se someteran a los procedimientos establecidos por esta ley.

En su artículo 4, menciona: "Las reclamaciones se presentaran por escrito, redactadas en español y acompañadas del mayor número de comprobantes que sirvan para demostrar que realmente se causaron los daños y para justificar la cantidad que por ellos se reclama; se expresaran en ellas el nombre o razón social, nacionalidad y el domicilio del reclamante y se indicaran con la mayor precisión posible los lugares y las fechas en que ocurrieron los hechos que hayan dado lugar a la reclamación y las personas que en ellas hayan intervenido, así como la naturaleza de los daños

sufridos y la cantidad en oro nacional que como indemnización pretenda el reclamante".

Estas reclamaciones deberan ser presentadas ante una Comisión designada por el Ejecutivo, la cual analizará toda la información y determinará la procedencia o improcedencia de la reclamación, también estaba autorizada para fijar el monto de la indemnización.

Las acciones para entablar reclamaciones prescribirá a los tres años contados desde la fecha en que se haya emitido esta Ley.

Por otra parte el artículo 5, dice: "La comisión admitirá unicamente las reclamaciones que se funden:

I.- En daños causados por fuerzas revolucionarias o reconocidas como tales por los Gobiernos legítimos que se hayan establecidos en la República al triunfo de la Revolución respectiva.

II.- Los causados por las fuerzas de esos mismos Gobiernos en el ejercicio de sus funciones y durante la lucha contra los rebeldes; y

III.- Los causados por las fuerzas dependientes del llamado Ejército Federal hasta su disolución".

El artículo 8 de este decreto establece: "Las reclamaciones podrán fundarse en la destrucción de la propiedad particular, en requisiciones de dinero, de valores, de animales o mercancías o cualesquiera otros daños sufridos en las personas o en las propiedades, siempre que los interesados no hayan obtenido con anterioridad el pago de la indemnización respectiva; pero en ningún caso podrán

reclamarse indemnizaciones por perjuicios, o sea la privación de las ganancias que hubieran podido obtenerse y que no se obtuvieron debido al estado de guerra en que se encontraba el país".

II.- Reglamento que Creó la Comisión de Reclamaciones.

De acuerdo al Diario Oficial, publicado el 24 de diciembre de 1917, se crea la Comisión de Reclamaciones, cuyas funciones eran: el recibir las reclamaciones que hagan los particualres por daños causados en sus personas o en sus bienes, así como el de establecer los requisitos de forma en que deberán ser acompañadas dichas reclamaciones.

Otras de las actividades que debera desarrollar esta Comisión son:

a) Llevar un registro, "Libro Oficial de Reclamaciones".
b) Un Libro de Registro Especial de Reclamaciones de extranjeros.
c) Libros Auxiliares que acuerde el Presidente por juzgados.
d) Analizar y Estudiar las Reclamaciones, si éstos cumplen con los requisitos necesarios para proceder a tramitar su admisión o bién desecharlo.
e) Procedimientos de forma y fondo para llevar a cabo las Reclamaciones tanto Nacionales como Extranjeros ante las Autoridades correspondientes.
f) El Artículo 23 de este Reglamento dice: "Pasado el plazo, la Comisión remitirá el expediente respectivo a la Secretaría de Hacienda a fín de que por su

conducto, sea elevado al C. Presidente de la República para su resolución definitiva..." etc.

III.- Decreto que Instituye en la República, el Servicio de Protección Civil Contra las Agresiones aéreas; Agosto 13 de 1942.

Debido al estado de guerra declarado a nuestro país en mayo de 1942 por los países del Eje, fué publicado este decreto para implantar un Sistema de Protección Civil para la defensa de nuestro territorio, reactivando todas aquellas Instituciones Públicas y Privadas de tomar todas las medidas pertinentes para impedir, neutralizar o disminuir los efectos de los posibles ataques aéreos del enemigo.

En su artículo 2, dice: "La protección de la población Civil comprende: La Defensa Activa y la Defensa Pasiva, la primera incumbe a las Autoridades Militares; la segunda a las Civiles y a la población misma, bajo el control directo del Estado Mayor Presidencial".

La Defensa Pasiva consiste en medidas preventivas, Generales de Seguridad, de Asistencia Social y Sanitaria.

Artículo 11: "Compete exclusivamente al Ejecutivo Federal, disponer la evacuación parcial o total de los centros habitados que se consideren zona peligrosa; pero las Autoridades correspondientes preverán y prepararan estas operaciones inmediatamente después de haberse hecho la declaración de que una zona o centro de la población está en peligro".

ORGANISMOS PUBLICOS QUE INTERVINIERON EN LA REALIZACION DE ESTAS HOSTILIDADES.

"Autoridades de Proteccion Civil".

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de Marina.

Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

Secretaría de la Asistencia Pública.

Secretaría de Gobernación.

Departamento de Salubridad Pública.

Otras Autoridades:

Autoridades Civiles.

Comités de Protección.

Instituciones y Sociedades de Socorro.

Todos los Habitantes de los Estados Unidos Mexicanos.

IV.- ACUERDO PREVIENDO QUE EL EJECUTIVO SE RESERVA EXPRESAMENTE Y MEDIANTE ACUERDOS INDIVIDUALES, TODA AUTORIZACION PARA REALIZAR COLECTAS O ACTIVIDADES PRO DEFENSA NACIONAL, 20 DE AGOSTO DE 1942.

La finalidad de este acuerdo publicado en el Diario Oficial es la de recaudar fondos para destinarlo a la Defensa Nacional con motivo del estado de guerra que se encuentra nuestro país con los del Eje.

Para tal fín se tomó este acuerdo con todas las Secretarías, Departamentos de Estados y Procuradurías General de la República y del Distrito y Territorios

Federales, proceder dar autorización en caso de que sean presentadas solicitudes para la realización de colectas o actividades que tenga por objeto, proteger y asegurar la Defensa Nacional.

V.- DECRETO QUE INSTITUYE LA DEFENSA CIVIL.

31 DE AGOSTO DE 1942.

Las causas que han originado el desarrollo bélico han motivado al Ejecutivo de nuestro país desarrollar los medios de Defensa Civil y tomar aquellas medidas necesarias tendientes a garantizar la seguridad, la tranquilidad de la población y de nuestra soberanía Nacional.

Artículo 1.- "Se instituye en el Territorio de los Estados Unidos Mexicanos, la Defensa Civil como un medio que debe poner en práctica la población misma, en cooperación con las autoridades contra todo acto que lesione la soberanía, la integridad, el orden y la seguridad Nacionales".

En su artículo 3o. menciona los Organos que ejecutarán la Defensa Civil, siendo los siguientes:

Las Autoridades Civiles.

Los Comités Centrales.

Los Comités Regionales.

Los Sub-comités Regionales de la Defensa Civil y

Los Diversos Sectores de la Población misma.

El artículo 6o., dice: "Que el Estado Mayor Presidencial

es el organo encargado del control, dirección y coordinación de los Comités Centrales de la Defensa Civil, y al efecto, auxiliado por las Secretarías de la Defensa Nacional y de la Marina, así como por las Comandancias de Región y de Zonas Militares y Navales instruirá a los mismos Comités de la Defensa Civil y requerirá de ellos las informaciones necesarias".

Artículo 10.- Los Comités Centrales de la Defensa Civil, con excepción de la ciudad de México, en cuya formación intervendrá el Estado Mayor Presidencial, serán organizados por la zona militar correspondiente previo entendimiento con las autoridades civiles integrándose con los siguientes elementos de la localidad que designarán a sus representantes:

Autoridades Militares.

Ejecutivo Local del Estado, Distrito o Territorio.

Legislatura Local, y en el Distrito Federal, de la Legislatura Federal.

Sector Obrero.

Sector Campesino.

Sector Popular.

Sector de Profesionistas.

Sector Femenil.

Sector de Empleados Públicos.

Prensa Local.

De los representantes antes citados constituirán el Consejo del Comité Central de la Defensa Civil, también formará parte el Secretario General y los Jefes de las secciones del propio comité, así lo establece el artículo 11.

El Artículo 13, menciona que el comité de la Defensa Civil se encargará, dentro de sus facultades, de los siguientes trabajos:

Instrucción Militar.

Protección de la Población Civil.

Orientación y Propaganda.

Acción Económica y

Vigilancia e Investigaciones.

Con anterioridad se han anotado los diferentes Organismos y Autoridades, quienes intervinieron en la creación necesaria de la Defensa Civil del Estado Mexicano en tiempo de guerra; la cual constituye en la actualidad un gran avance en materia de Defensa Civil, así como de las responsabilidades y atribuciones de cada uno de ellos.

VI.- DECRETO QUE CREA LA COMISION NACIONAL PARA EL ESTUDIO DE LOS PROBLEMAS DE MEXICO EN LA POST-GUERRA; 1 MARZO 1944.

Al término de las hostilidades con los países del Eje, el Ejecutivo, mediante las facultades que le son otorgadas gira instrucciones a sus colaboradores para reorganizar la

Vida Social, Económica y Política del País, en un marco de coordinación colaboración, orientación y dirección en todas las actividades que el país requiera, para recuperar prontamente un mejor y mas saludable nivel de vida.

El artículo 2 de este decreto menciona: "Esta Comisión Nacional será presidida por la persona que designe el ciudadano Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y se integrará como sigue:

a)- Por los Secretarios y, en sus faltas, los Subsecretarios de Hacienda y Crédito Público, Economía Nacional, Agricultura y Fomento, Trabajo y Previsión Social, Comunicaciones y Obras Públicas, Educación Pública y Relaciones Exteriores.

b)- Por tres miembros de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión.

c)- Por las personas que en atención a sus conocimientos, aptitudes o actividades invite el Ejecutivo Federal".

VII.- LEY SOBRE LOS TRANSPORTES URBANOS Y SUB-URBANOS DEL DISTRITO FEDERAL DURANTE EL ESTADO DE EMERGENCIA.

3 DE FEBRERO DE 1945.

De acuerdo al Decreto publicado el 2 de junio de 1942 en la que aprueba la suspensión de Garantías Individuales a consecuencia del estado de emergencia en que se encontraba nuestro país, se publicó la Ley mencionada para proteger a la población del Distrito Federal y la economía en general

en caso de falta parcial o total del uso de los medios de transporte ya que agravarían el abastecimiento de víveres para la ciudad de México, afectando también a la industria, al comercio, el empleo y otras actividades tanto publico como privadas.

Para tratar de evitar estas consecuencias el Gobierno del Distrito Federal mediante este Decreto salvaguarda los derechos de la sociedad, sea en tiempos de paz o de guerra.

Artículo 1o.- "La presente Ley tiene por objeto mantener en condiciones de funcionamiento eficaz, todos los servicios de Transportes Urbanos y Suburbanos del Distrito Federal, durante el actual estado de emergencia".

Por su parte el Artículo 3o. menciona; que en caso de que fueran paralizados los servicios de transportes, el Departamento del Distrito Federal podrá ocupar temporalmente los bienes muebles e inmuebles para seguir proporcionando el Servicio de Transporte a la población.

El artículo 9, dice: "Que cesará la ocupación de los Servicios de Transportes por el Departamento del Distrito Federal, cuando hayan desaparecido las causas que motivaron el estado de emergencia".

VIII.- LEY DE EMERGENCIA SOBRE LA CONTRIBUCION ECONOMICA A LA DEFENSA NACIONAL Y FINIQUITO DE LA MISMA; 13 SEPTIEMBRE DE 1945.

Por disposiciones de los artículos 4, 5 y 6, del Decreto

de suspension de garantías. el Ejecutivo autorizó a los distintos ramos de la Administtración Pública Federal que modificaran sus erarios conjuntamente con las contribuciones públicas a fin de hacer frente a las erogaciones extraordinarias, para la defensa de nuestra Soberanía Nacional, con motivo de las hostilidades bélicas que atraviesa nuestro país, sin que lesionaran de manera directa a los particulares.

Artículo 1o.- "Se declara contribución económica a la Defensa Nacional cualquier ingreso obtenido por el Erario Federal o que obtenga en el futuro, por virtud de alguna ley o decreto dictado por el Ejecutivo Federal en el Ramo de hacienda, con apoyo en los artículos 3, 4 ó 6, del decreto de 1 de junio de 1942".

IX.- FIDEICOMISO PARA REHABILITAR Y RECONSTRUIR LAS REGIONES DEL PAIS AFECTADAS POR FENOMENOS FISICOS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL. SEPTIEMBRE 11 DE 1973.

Diversas entidades de la República se ven afectadas por fenómenos físicos o naturales, causando severos daños al patrimonio social de la población, que sufre estos siniestros como son: lluvias, desbordamientos de ríos y presas, ciclones, huracanes, movimientos sísmicos, etc., lo que ha ocacionado que año tras año, cientos y miles de damnificados, queden sin hogar y sin más bienes que sus personas.

Con motivo de estos desastres, se ha puesto de manifiesto la gran solidaridad que existe entre los diversos sectores sociales de la población y para canalizar la ayuda espontánea de todas las personas que deseen colaborar con sus aportaciones en dinero o en especie, para contribuir en la Rehabilitación y Reconstrucción de las zonas dañadas, se creo un fideicomiso por el que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como Fideicomitente del Gobierno Federal, procederá a la constitución de un Fideicomiso cuyo desempeño se encomendará al Banco de México, S. A., quién fungirá como Institucion Fiduciaria.

Por otro lado el artículo 2o. de este acuerdo, menciona: que el Fideicomiso creado tendrá por objeto recaudar y administrar los fondos y aportaciones que afecten al Gobierno Federal de todas aquellas Organizaciones, Asociaciones, Sindicatos, personas públicas o privadas para rehabilitar y reconstruir las zonas dañadas.

Artículo 3o. "El patrimonio del Fideicomiso se integrará con:

a)- Las aportaciones que en efectivo, bienes o servicios haga el Gobierno Federal.

b)- Las aportaciones que en efectivo, bienes o servicios realicen las organizaciones sindicales y empresariales o cualquier otra asociación pública o privada.

c)- Los que se adquieran por cualquier otro título legal".

Artículo 4o.- "El Comité Técnico y distribución de fondos se integrará con representantes permanentes de las Secretarías de Hacienda y Credito Público, de Gobernación y del Banco de México, S. A., formaran parte del mismo, además un representante del Congreso de Trabajo y de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, de las Asociaciones Sindicales, que ofrezcan ceder un día de sueldo de sus agremiados u otro tipo de aportación para los fines que motivan el presente instrumento, así como un representante de las organizaciones empresariales que colaboren en dicho propósito.

Se invitará a representantes de otras Dependencias del Ejecutivo, Instituciones del sector público, Gobiernos de las Entidades Federativas e Instituciones del cualquier otra naturaleza cuando el caso lo amerite.

Fungirá como Presidente del Comité Técnico y de Distribución de fondos el Representante del Banco de México, S. A., que será su Director General quien tendrá voto de calidad en caso de empate.

Por cada representante propietario se designará un suplente".

Artículo 5: La duración del Fideicomiso será indefinida.

Artículo 6: El Comité Técnico tendrá las siguientes facultades:

a)- Determinar la aplicación de los fondos recaudados conforme a la jerarquización de las necesidades de las zonas afectadas, especialmente por lo que respecta a reconstrucción de viviendas.

b)- Fijar los requisitos a que deberá ajustarse el empleo de los recursos por las dependencias y organismos públicos y

c)- Determinar la forma de dar a conocer a los donantes y a la opinión pública la aplicación de los recursos, obras y gastos efectuados.

Por último el artículo 7o. establece: "Las atribuciones del Comité Técnico y de distribución de fondos y demás modalidades del Fideicomiso, quedarán establecidas en el acta constitutiva".

X.- ACUERDO POR EL QUE SE MODIFICA EL ARTICULO 4o. QUE AUTORIZO LA CONSTITUCION DE UN FIDEICOMISO PARA RECAUDAR, ADMINISTRAR Y APLICAR TODAS LAS APORTACIONES QUE HAGA EL GOBIERNO FEDERAL, LAS ORGANIZACIONES SINDICALES Y EMPRESARIALES, ETC. PARA CONTRIBUIR A REHABILITAR Y RECONSTRUIR LAS REGIONES DEL PAIS AFECTADAS O QUE EN EL FUTURO SUFRAN LAS CONSECUENCIAS DE FENOMENOS FISICOS".

PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL, 29 DE SEPTIEMBRE DE 1977

Artículo 4o. "El Comité Técnico y distribución de fondos se integrará con representantes permanentes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Gobernación y de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, así como del Banco de México, S. A.

formaran parte del mismo, además un Representante del Congreso de Trabajo, de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, así como un Representante por las otras Asociaciones Sindicales o Empresariales que contribuyan con sus aportaciones a los fines del Fideicomiso.

El Presidente del Comité lo será el titular de la Coordinación General del plan nacional de zonas deprimidas y grupos marginados quien tendrá voto de calidad.

Por cada representante propietario se designará un suplente.

Se invitarán representantes de otras Dependencias del Ejecutivo, Instituciones del Sector Público, Gobiernos de las Entidades Federativas e Instituciones de cualquier otra naturaleza, cuando el caso lo amerite".

XI.- DECRETO DE PROMULGACION DEL ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA SOBRE COOPERACION EN CASO DE DESASTRES NATURALES, FIRMADOS EN MEXICO, D.F. EL 15 DE ENERO DE 1980.
PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL, 4 DE MAYO DE 1981.

Ambos Gobiernos que subscriben este acuerdo, preocupados por la constante amenaza de desastres naturales, que presentan ambas zonas fronterizas de cada país, con el objeto de mitigar, cooperar técnica y materialmente y enfrentar con eficiencia los estados de emergencia que

puedan provocar dichos fenómenos en el futuro, se expide el presente decreto que consta de 10 artículos.

Artículo 1o.: "Se establece un comité consultivo México-Estados Unidos de América en materia de desastres naturales, que tendrán la siguiente composición:

Por México: Representantes de la Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Por los Estados Unidos de América: El Director de la Oficina Federal de Control de Emergencia, el Director de la Oficina de Ayuda Exterior en Casos de Desastres, del Departamento de Estado y el Copresidente Federal de la Comisión Regional de la Frontera del Suroeste.

El Representante de la Secretaría de Gobernación y/o la Dependencia del Gobierno Mexicano que se designe, según las circunstancias y el Director de la Oficina Federal de Control de Emergencias, ejercerán las funciones de copresidentes".

Artículo 2o.: El Comité considerará los medios de cooperación al hacer planes para enfrentar a desastres naturales tales como: huracanes, inundaciones, incendios, terremotos, tornados, deslizamientos de tierra, nevados y erupciones volcánicas y otras catástrofes de este carácter, calificados estrictamente como tales, por ambas partes, a

fin de proteger la vida, los bienes y la salud y salvar a los habitantes de las zonas fronterizas que resulten afectadas.

Así el mismo comité recomendará a las partes programas concretos de cooperación en los aspectos de planificación para evitar desastres y de apoyo a la Acción Nacional y Asistencia después del desastre en el entendido de que la Asistencia después del desastre estará limitada, excepto que se convenga en forma diferente, a la zona fronteriza común que ambas partes determinen como tal.

El mando del Comité incluirá los siguientes puntos:

A.- Intercambio de información y personal, previo acuerdo de las partes.

B.- Análisis de los probables efectos y riesgos potenciales de determinados tipos de desastres en zonas propensas a ellos;

C.- Intercambio de información sobre técnicas para la evacuación y el reasentamiento de personas en situaciones de emergencia;

D.- Estudio de técnicas de evaluación de daños.

E.- Intercambio de información sobre técnicas que aseguren un adecuado suministro de recursos necesarios para hacer frente a situaciones de emergencia.

F.- Estudio del papel de las comunicaciones en los planes para hacer frente en caso de emergencia.

G.- Promoción de simposios, conferencias y programas de capacitación".

Artículo 8o.: "Cada tres años las partes examinarán el presente acuerdo a la luz de su aplicación, a fin de decidir si debe modificarse, no obstante, las partes podrán examinar esa cuestión durante las reuniones anuales del comité, previa solicitud de cualquiera de ellas".

Artículo 9o.: "El Comité se reunirá cuando menos una vez al año y en forma alternada en México y en los Estados Unidos de América en las fechas que aprueben ambas partes".

XII.- CON MOTIVO DE LOS TERREMOTOS OCURRIDOS LOS DIAS 19 Y 20 DE SEPTIEMBRE DE 1985 EN LA CIUDAD DE MEXICO SE EXPIDIO UN DECRETO CON FECHA 6 DE MAYO DE 1986. EN EL DIARIO OFICIAL "POR EL QUE SE APRUEBAN LAS BASES PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL Y EL PROGRAMA DE PROTECCION CIVIL QUE LAS MISMAS CONTIENEN".

Con el propósito de cumplir los lineamientos que establece el Sistema Nacional de Protección Civil, se publicó en el Diario Oficial con fecha 20 de septiembre de 1988, la creación del Centro Nacional de Prevención de desastres, (CENAPRED), derivado del Convenio de Cooperación Técnica y Científica entre nuestro país y el de Japón.

Entre las principales funciones que desarrollará este centro serán:

- Investigar, desarrollar y coordinar la aplicación de tecnologías para la prevención y mitigación de desastres.

- Promover y llevar a cabo la capacitación profesional y técnica sobre la materia.
- Desarrollar mecanismos de orientación e información que permitan crear una cultura de Protección Civil, entre otras actividades.

CAPITULO III

LA ACTIVIDAD DEL ESTADO FRENTE A LOS SINIESTROS

3.1.- SINIESTRO: ERUPCION VOLCANICA DEL CHICHONAL ESTADO DE CHIAPAS, MARZO DE 1982.

Geográficamente México se encuentra en el cinturón volcánico que rodea al mundo, estudios realizados por el Instituto de Geofísica de la UNAM, han puesto de manifiesto la posibilidad de que las erupciones vuelvan a repetirse, considerando la duración de los periodos de reposo de un volcán.

Bajo estas características los aspectos de estudio de un área con riesgo volcánico deberán considerarse no sólo para implementar las medidas de auxilio en caso de presentarse una actividad volcánica, sino también para poder prever y planificar el crecimiento de los asentamientos humanos, en el caso específico del volcán Chichonal ubicado entre los límites de Tabasco y Chiapas.

En el presente inciso haremos un breve resumen de la actividad y la forma en que participaron las distintas Dependencias y Entidades tanto Federales, Estatales y Municipales, así como de los daños causados.

De acuerdo a la información obtenida; no fueron ejecutados, ningún tipo de medidas de mitigación antes de la erupcion volcánica como son:

a) Evacuación de las zonas cercanas al volcán.

b) Preparación de los cuerpos de rescate, debido erroneamente a que no se realizó un pronostico que previera la erupción de dicho volcán, a pesar de existir algunos de los típicos "precursores" de la erupción.

ELEMENTOS BASICOS DE LA PLANEACION DEL RESCATE

Los lineamientos para la elaboración de este plan fueron basados en los estudios realizados por el Instituto de Ingeniería de la UNAM en el campo de desastres, del cual haremos un breve bosquejo.

I.- ETAPA DE PREPARACION

1.- Monitoreo y pronóstico del comportamiento del volcán.

2.- Establecimiento de almacenes regionales de abasto, medicina, agua, etc.

3.- Capacitar a los grupos de rescate para el caso de nuevas erupciones.

4.- Definir y preparar los albergues potenciales.

5.- Establecer y mantener la red de comunicación de emergencias.

II.- ETAPA DE RESCATE

1.- Organización y coordinación de las actividades.

1.1.- Supervisión del uso racional de los recursos de socorro.

1.2.- Coordinación y seguimiento de las diferentes actividades de rescate realizadas por los distintos organismos en las siguientes áreas prioritarias.

1.2.1.- Búsqueda y salvamento de personas.

2.2.2.- Atención médica de emergencia.

2.2.3.- Organización de la seguridad pública.

2.2.4.- Operación de la red de emergencia, etc.

1.3.- Rescate de bienes materiales

1.4.- Organización del servicio de medicina ambiental, sanidad, higiene, prevención de emergencias, etc.

1.5.- Establecimiento de los mecanismos de alerta a grupos de rescate.

1.6.- Organización y coordinación de la atención.

1.7.- Ejecución de actividades y rehabilitación.

III.- ETAPA DE RECUPERACION

1.- Evaluación de los daños reales, directos e indirectos.

2.- Predicción de la posible complicación de las situaciones a corto plazo, etc.

3.- Evaluación de efectos a mediano plazo, ecológicos productivos, agrícolas, ganaderos, petroleros, turísticos, socio-económicos, etc.

4.- Revisión y actualización de los planes de rescate.

5.- Elaboración de los planes de recuperación, en el contexto de los planes estatales de desarrollo. (1)

ENTIDADES Y DEPENDENCIAS PUBLICAS QUE PARTICIPARON EN LA LABOR DE RESCATE.

1.- Secretaría de la Defensa Nacional.

2.- Cruz Roja Mexicana.

3.- Instituto Mexicano del Seguro Social.

4.- I.S.S.S.T.E. del Estado.

5.- Bomberos Municpales y Estatales.

6.- Policías Municipales y Estatales. (2)

De estos Organismos solamente SEDENA, cuenta con un plan explícito para rescate, DN-III-E y el resto de los Organismos trabajaron de acuerdo a sus experiencias y a las necesidades que presentaron en ese momento.

---

(1) Informe de la Visita Realizada a la Zona Afectada por la Erupción del volcán Loma Grande "Chichonal" Sipror.

(2) Idem.

DESARROLLO DEL SINIESTRO

El día 28 de marzo de 1982, al entrar en actividad el Volcán Chichonal, las labores de búsqueda y salvamento fueron nulas debido a la imposibilidad de transitar por los caminos terrestres y aéreos que conducían al área afectada, siendo posible hasta los siguientes días en que se organizaron las expediciones de rescate y auxilio quedando a cargo la coordinación de la SEDENA.

La atención médica de emergencia canalizó eficientemente a las personas dañadas por la erupción. Referente a la seguridad pública el Ejército y los policías municipales y estatales no estuvieron bien coordinados para evitar el pillaje, tampoco existió control sobre la entrada y salida de las personas que visitaron la zona.

La radio comercial y los periódicos locales cumplieron una importante función social al servir como medio de localización de personas y familias damnificadas. Por lo que se refiere a los bienes materiales de los habitantes de la zona dañada, fueron abandonados por sus propietarios.

Las vías de comunicación tanto terrestres como áereas fueron interrumpidas por las cenizas que arrojo el volcán. La evacuación de la población, después de la segunda erupción se realizó a base de voluntarios en camiones particulares, siendo hasta dos días después en que se organizaron los cuerpos de rescate por parte del Ejército.

Como resultado de la evacuación de la población afectada a diferentes ciudades fué necesario establecer albergues

para brindar techo, comida y atención médica a los damnificados. (3).

CONSECUENCIAS REGISTRADAS POR LA ERUPCION VOLCANICA

Se provocaron problemas sociales en las ciudades, ya que la inmigración representa un aumento en la demanda de servicios públicos, causando problemas de marginación, por lo que se refiere a los problemas causados a la produccion de plàtano, cacao, caña de azúcar, frijol, maíz, sorgo, etc. así como la producción ganadera, fueron muy cuantiosos.

Problemas ecológicos, la enorme cantidad de cenizas arrojadas por el volcán afectó drásticamente a la ecología de la zona provocando cambios y alteraciones a corto, mediano y largo plazo, en la Flora, Fauna y medios acuáticos asi como en la salud pública.

De lo anterior podemos comentar, que es necesario contar con programas y planes específicos que establezcan los Gobiernos tanto Federales, Estatales y Municipales que garanticen y aseguren la vida humana y ayuden a los damnificados a recuperar sus bienes. No se descarta la posibilidad de que cualquiera de los volcanes inactivos vuelvan nuevamente a funcionar y si no estamos preparados para enfrentarnos a ello volveremos a cometer los errores

---

(3) Cfr.: Informe de la Visita Realizada a la Zona Afectada por la Erupción del Volcán Loma Grande "Chichonal"; Sipror.

mencionados en este espacio. (4)

Por otro lado consideramos que la actividad volcánica demanda una rápida intervención de aquellos organismos y entidades tanto públicos como privados de Protección Civil para una rápida y eficiente evacuación de los asentamientos humanos de esas zonas.

---

(4) Cfr.: Informe de la Visita Realizada a la Zona Afectada por la Erupción del Volcán Loma Grande "Chichonal"; Sipror.

PRINCIPALES EDIFICIOS VOLCANICOS EN

EL DISTRITO FEDERAL.

EDIFICIO VOLCANICO	UBICACION	ALTURA EN MTS. S EL NIVEL DEL M	FORMACION
AJUSCO	SURESTE DEL D.F.	3,929	FIN DEL MIOCENO
CERRO DE LA ESTRELLA	DELEG-IXTAPALAPA	2,460	MUY RECIENTE
SIERRA DE GUADALUPE	VALLE DE MEX D.F.	3,000	RECIENTE
XITLE	AL PIE DEL AJUSCO	3,121	FINES DE LA CUL-TURA ARCAICA HACE 2,422 AMOS.
LOMAS DE TLALNEPANTLA	DELEG-AZCAPOT.	-.-	POST-PLEISTOCENO

Fuente de Información; Atlas en Peligrosidad en el Distrito Federal; D.D.F. Secretaría General de Protección Civil en el Distrito Federal.

3.2) SINIESTRO: EXPLOSION DE GAS EN SAN JUAN IXHUATEPEC, ESTADO DE MEXICO, NOVIEMBRE DE 1984.

El poblado de San Juan Ixhuatepec, es una localidad urbana del Estado de México perteneciente al municipio de Tlalnepantla ubicada al noreste del Distrito Federal. Su población se estimaba al suceso del siniestro de 1984, en 38,500 habitantes. asentada en una superficie de 87 hectáreas, de los cuales aproximadamente cuatro resintieron directamente los mayores daños humanos y materiales producidos por la catástrofe.

En 1961 se estableció una planta de recepción de almacenamiento y distribución de gas licuado de petróleo (L.P.) para uso doméstico e industriales, de Petróleos Mexicanos con una capacidad instalada en aquel entonces de 16 millones de litros. La instalación de esta planta fué determinada por los trazos de los ductos por Petróleos Mexicanos que llegaban al área metropolitana de la Ciudad de México, provenientes de las refinerías que se encuentran en el Estado de Veracruz y por la relativa vecindad del lugar con las zonas industriales metropolitanas más importantes como: Vallejo, Tlalnepantla, Azcapotzalco, Ecatepec, etc.

Cerca de las instalaciones de la planta de recepción de PEMEX, se establecieron doce plantas privadas de almacenamiento y venta al menudeo de gas; dos de ellas precisamente colindantes a la planta de Petróleos Mexicanos,

Gasomático y Unigas. (1)

El 19 de Noviembre de 1984 entre las 05:45 horas y 11:00 se produjeron en las instalaciones de PEMEX una serie de explosiones de diversa intensidad, causando daños personales y materiales, por lo que toca a las instalaciones de PEMEX, quedaron totalmente destruídas todas las áreas de almacenamiento, siendo este acontecimiento el más grande desastre industrial registrado en la historia de nuestro país. (2)

---

(1) Cfr: San Juan Ixhuatepec, memoria de una emergencia, Gobierno del Estado de México, Toluca de Lerdo Estado de México, noviembre de 1985. pag. 17

(2) Cfr: Idem; pag. 25

COORDINACION GENERAL PARA LA ATENCION A LA POBLACION CIVIL

El día del siniestro por orden del Ejecutivo local se establecieron las primeras medidas de auxilio para atender a la población civil, con la finalidad de salvaguardar el interés social.

A continuación mencionaremos brevemente las acciones tomadas por esta coordinación.

1.- Rescate y traslado de heridos a establecimientos hospitalarios para su atención médica.

2.- Control y extinción de incendios. Esta acción evitó la propagación del fuego a sitios poblados, disponiendo de medidas necesarias para apoyar a los cuerpos de bomberos de petróleos mexicanos de: Ecatepec, Tlalnepantla y del D. F.

3.- Definición de criterios para determinar las zonas "afectada" y "parcialmente afectada".

Se estableció vigilancia para garantizar la seguridad de personas y bienes con el acordonamiento, por el Ejército y de las fuerzas de seguridad pública del Estado y Municipales.

4.- Evaluación de habitantes.

Se trasladó aproximadamente 60,000 personas a los distintos albergues en el Estado de México y en el Distrito Federal.

5.- Establecimiento de albergues públicos.

Tanto las autoridades del Estado de México y del D.F. establecieron diversos albergues para la recepción de los damnificados, así como para su atención.

6.- Concentración de apoyos materiales públicos y privados para la atención de la población damnificada en los albergues.

7.- Comunicación de la emergencia a las autoridades Federales, la Secretaría de la Defensa Nacional, aplicó las medidas de auxilio a la población civil, la Cruz Roja Mexicana y las Unidades de Rescate de la Secretaría de Protección y Vialidad del D.D.F. y, de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito del Estado de México, así como otros organismos realizaron labores de rescate y atención de las personas lesionadas. Conasupo proporcionó los medios necesrios para brindar alimentación gratuita a las personas damnificadas.

8.- Localización y levantamiento de cadáveres.

9.- Información a la población y a la opinión sobre el siniestro.

10.- Suspensión de clases en los planteles educativos y de labores en los centros de trabajo. (3).

---

(3) Cfr.: San Juan Ixhuatepec, Memoria de una Emergencia; Gobierno del Estado de México; Toluca de Lerdo, Edo.de México; Nov. de 1984; pags. 47 y 48.

ACCIONES A CORTO PLAZO

1.- SALUD:

Rescate de heridos, traslado de heridos, atención médica y/o hospitalaria, prevención de enfermedades (vacunación, inhumación de animales muertos y recolección de basura), saneamiento del medio ambiente, dotación de medicamentos.

2.- ASISTENCIA SOCIAL:

Inhumación gratuita, operación de albergues temporales, censo de damnificados. distribución de despensas básicas, trabajo social con damnificados en albergues y hospitales, información sobre localización de personas lesionadas y fallecidas (módulos), transportación gratuita.

3.- RESTITUCION, RECONSTRUCCION Y REPARACION DE VIVIENDA:

Identificación de vivienda dañada, censo específico de damnificados de vivienda, reconstrucción de vivienda gratuitamente, distribución gratuita de materiales de construcción. asesoría gratuita para reconstrucción y reparación de vivienda.

4.- RESTABLECIMIENTO DE SERVICIOS PUBLICOS:

Agua potable, energía eléctrica, alumbrado, teléfonos, panteón delegacional, transporte y vialidades, mercado público, tiendas y lecherías, conasupo y escuelas.

5.- RETORNO DE DAMNIFICADOS EVACUADOS:

Acceso regulado de damnificados a sus domicilios, certificación técnica y notarial de las condiciones de habitabilidad de las viviendas, verificación técnica del estado de instalaciones domésticas de electricidad y gas.

6.- ASPECTOS LEGALES:

Simplificación de trámites administrativos para inhumación de personas (dispensas de autopsias, actas de defunción, etc.), agilizacion de diligencias del Ministerio Público (identificación de cadáveres, inspecciones oculares, fe de lesiones y daños), recepción de denuncias y querellas en el Ministerio Público, apoyo a las autoridades de la Procuraduría General de la República, orientación legal gratuita, consignación de responsables de actos de pillaje y rapiña.

7.- SEGURIDAD Y VIGILANCIA:

Acordonamiento de las zonas afectadas, establecimiento de rondines de vigilancia permanentes, vigilancia en las instalaciones aseguradas jurídicamente.

8.- DEMOLICION Y REMOCION DE ESCOMBROS:

9.- COMUNICACION SOCIAL:

Atención fluida a la difusión de la información generada. (4)

---

(4) San Juan Ixhuatepec, Memoria de una Emergencia; Gobierno del Edo. de Méx.; Toluca de Lerdo, Edo. de Méx.; Nov. 1985; pags. 59 y 60.

CREACION DEL FONDO DE ASISTENCIA A DAMNIFICADOS DE SAN JUAN IXHUATEPEC (FADSI) Y DONATIVOS.

Con el propósito de ayudar a las diversas personas que resultaron dañadas en su persona y en sus bienes, el Ejecutivo Federal dispuso que se creara a trvés de Nacional Financiera, S. A. un fondo destinado a concentrar la ayuda económica aportada por los diversos sectores de la población para ayudar a los damnificados del siniestro ocurrido en San Juan Ixhuatepec.

"Nacional Financiera, estableció a su vez un contrato de fideicomiso para la administración de este fondo, en cuyo comité técnico participaron representantes de la Secretaría de Gobernación, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Gobierno del Estado de México y del Ayuntamiento de Tlalnepantla en nombre de los vecinos de San Juan Ixhuatepec". (5)

A continuación se anota un cuadro de aportaciones que recaudó el fondo de asistencia a damnificados de San Juan Ixhuatepec, la cual fué entregada al Gobierno del Estado de México, con la que cubrió parte de las erogaciones en gastos directos siendo principalmente en los conceptos de:

a)- Regeneración y equipamientos urbanos.

b)- Restitución de vivienda y

c)- Atención emergente a damnificados.

---

(5) San Juan Ixhuatepec, Memoria de una Emergencia; Gobierno del Edo. de Méx.; Toluca de Lerdo, Edo. de Méx.; Nov. 1985; pag. 137.

(CIFRAS AL 14 DE OCTUBRE DE 1985.)

Total de Aportaciones e Intereses	$ 945'651,807.00
Entregadas al Gobierno del Edo. de México	$ 845'823,442.00
Saldo (6)	$ 99'828,365.00

(6) San Juan Ixhuatepec, Memoria de una Emergencia; Gobierno del Edo. de Méx.; Toluca de Lerdo, Edo. de Méx.; Nov. 1985; pag. 137.

ESQUEMA DEL PROGRAMA EMERGENTE DE SAN JUAN IXHUATEPEC

Para llevar a cabo las diversas acciones tendientes a rehabilitar los daños ocasionados por la explosión de gas en San Juan Ixhuatepec, por conducto de la Secretaría de Planeación del Gobierno del Estado de México, se llevaron a cabo diferentes programas destinados a restablecer los servicios públicos y reintegrar la vida cotidiana de la población, para tal efecto las acciones que se llevaron a cabo fueron las siguientes:

A).- Acciones inmediatas: En este aspecto se enfocó la actividad en el rescate de personas lesionadas y cadáveres, así como para prevenir enfermedades que podrían ser causadas por alguna epidemia. Otro de los aspectos que se llevó a cabo en este punto, fué el de la seguridad pública, el cual por conducto de las Autoridades se proporcionó vigilancia, asesoría legal, se levantaron actas de defunción, averiguaciones previas, etc.

B).- Acciones a corto plazo: Los objetivos que presentó esta fase fueron orientados a lograr la restitución de la población que resultó dañada y reintegrar a la vida familiar y social a los damnificados.

Entre los puntos que presentaron estas acciones sobresale la delimitación de responsabilidades, el cual estableció en sus objetivos las normas específicas sobre seguridad urbana de carácter legal y uso de suelo, tanto de normas de seguridad industrial y normas sobre fraccionamiento.

C).- Acciones a Mediano Plazo: Este punto tuvo por objeto rehabilitar e integrar la zona afectada a través del mejoramiento de las condiciones sociales de los habitantes del lugar. El renglón salud fué uno de los puntos más importantes rehabilitando a las personas que resultaron seriamente dañadas por medio de la cirugía reconstructiva, proporcionando también atención médica en todos los niveles, se revisáron las medidas de seguridad, asentamientos, irregularidades,etc., entre otras acciones.

ENTIDADES Y DEPENDENCIAS PUBLICAS QUE PARTICIPARON EN LAS TRES ETAPAS DE ACCIONES DEL PROGRAMA EMERGENTE DE SAN JUAN IXHUATEPEC.

Fueron diversos los organismos públicos que intervinieron durante el desarrollo del siniestro, y en particular de aquellos órganos que ayudaron con sus programas a rehabilitar los diferentes aspectos sociales y de la vida cotidiana de la población que resultó dañada por la explosión de gas.

A continuación mencionaremos los organismos públicos que tomaron parte en dicho programa.

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.

Secretaría de Gobierno.

Secretaría de Administracion.

Procuraduría General de Justicia.

Servicios Coordinados de Salud Pública del Estado de Méx.

Cruz Roja, Policía Judicial, Ruta 100, Conasupo, Telmex, Pemex, etcétera. (7)

Consideramos que la manera como se afrontó este lamentable siniestro no fué muy satisfactorio puesto que la capacidad organizativa del Estado estuvo desorientada por parte de aquellos organismos que estan a cargo de la Protección Civil y de la atención de emergencias, en cuanto al momento y formas que deberían de actuar, ya que se careció primeramente de coordinación, de objetivos, planes, programas, etc. para llevar a cabo las acciones necesarias de salvaguardar los intereses sociales de la población.

De acuerdo a la experiencia vivida en San Juan Ixhuatepec, en lo futuro las Autoridades en sus tres niveles de Gobierno deberán llevar a cabo estudios de investigación para vigilar todas las medidas adoptadas en aquellas zonas industriales de alto riesgo, como el vivo ejemplo que dejó San Juan Ixhuatepec y tomar las medidas urgentes para evitar un nuevo y posible desastre industrial, registrado ya en nuestra historia.

También deberán de vigilarse las zonas petroleras del país que de acuerdo a la información obtenida presentan alto riesgo como son: Tierra Blanca, Escamelia, Poza Rica,

---

(7) San Juan Ixhuatepec; Memoria de una Emergencia; Gobierno del Estado de México; Toluca de Lerdo, Estado de México; Noviembre de 1985; pags. 161 a la 164.

Cactus, Tula, Puebla, Salamanca, Magallanes Tabasco, Azcaptozalco en el D. F., etc. y el más reciente riesgo introducido por nuestro Gobierno, "LA PLANTA TERMO ELECTRICA DE LAGUNA VERDE", que de no tomarse las estrictas precauciones en el funcionamiento de los reactores atómicos estaremos viviendo un desastre nuclear, como el que ocurrió en Chernobyl, lo que causaría un holocausto Nacional y tal vez Internacional.

3.3.-SINIESTRO: TERREMOTO EN LA CIUDAD DE MEXICO, SEPTIEMBRE DE 1985.

A las 7:19 horas del día 19 de Septiembre de 1985, ocurrió un movimiento sísmico en el Distrito Federal con magnitud de 8.1° en la escala de Richter cuyo epicentro se localizó frente a las Costas de Guerrero y Michoacán, posteriormente a las 19:30 horas, del día 20 del mismo mes impactó nuevamente al D. F. otro sismo de magnitud 6.8° escala de Richter.

Este acontecimiento impactó a grandes núcleos de la población ubicados en la zona centro y en las delegaciones Cuauhtémoc, Benito Juárez, Venustiano Carranza y en menor grado las delegaciones Coyoacan y Gustavo A. Madero.

Inmediatamente después de ocurrido el siniestro y tomando como base los aspectos legales dictados por el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que a la letra dice:

"El Presidente de la República podrá constituir comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos en que no deban intervenir varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos.

Las Entidades de la Administración Pública Paraestatal podrán integrarse a dichas comisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.

Las comisiones podrán ser transitorias o permanentes y serán precedidas por quién determine el Presidente de la República".

Se crearon las comisiones Nacional y Metropolitana de emergencia para el rescate de las víctimas, con la participación de las diversas Secretarías y Entidades de la Administración Pública, bajo la coordinación de la Secretaría de Gobernación y del Regente del Distrito Federal. (1)

DAÑOS OCASIONADOS POR EL TERREMOTO

1.- Humanos: Se han estimado por diferentes organismos, diversas cifras que consideran numerosas muertes, así como a heridos.

2.- Materiales: Los daños materiales fueron diversos, destacándose la destrucción total y parcial de edificaciones de servicio y vivienda.

3.- Edificaciones: De acuerdo a la composición del subsuelo de la Cd. de México, la más afectada correspondió al centro del D. F.

4.- Agua Potable: Gran número de la población careció de suministro de agua potable, el acueducto sur se daño por fallas del subsuelo.

5.- Drenajes: Este sistema no sufrió daños, sólo se registraron algunos desperfectos.

---

(1) Cfr. Memoria, Desastre Provocado por los Sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985; Depto. de Enlace Interinstitucional, Sipror; Nov. de 1985; pag. 18.

6.- Transporte: Hubo pocos daños. el sistema de transporte colectivo Metro sufrió daños menores, la ruta 100 no sufrió daños.

7.- Comunicaciones: Las instalaciones telefónicas del D.F. sufrieron el daño más grande que ha padecido una red telefónica en todo el mundo, se interrumpió el servicio de larga distancia Nacional e Internacional.

8.- Energía Eléctrica: El sismo afectó un 40% de los servicios de energía eléctrica en el D. F.; se reventaron 4 Km. de línea de alta tensión.

9.- Abasto: De productos básicos, el sistema de distribución operó normalmente.

10.- Productivos: Los daños productivos también fueron diversos principalmente la industria, comercio y servicios:

a).- Industria; en Lázaro Cárdenas, Michoacán, la planta siderúrgica resintió daños de magnitud relativa, la pequeña industria fueron basicamente la rama del vestido la más afectada.

b).- Comercio; 506 establecimientos se vieron afectados y 2,000 locales de los mercados de alimentos ubicados en el centro de la ciudad.

c).- Servicio; los servicios en la hoteleria también fueron afectados.

11.- Bancario: El sistema bancario también resultó dañado

12.- Recreativo: Se afectaron cines, teatros, baros, etc.

13.- Turístico: En la actividad turística cerca de 25,000 personas se quedaron sin fuente de trabajo.

14.- Daños Sociales y Sicológicos: La agresividad y la introversión son las secuelas más frecuentes en escolares, maestros, padres de familia y la población en general.

15.- Daños en el Interior de la República: A nivel Nacional las Entidades Federativas que resintieron con mayor fuerza los efectos sísmicos fueron; Jalisco, Michoacán, Guerrero, Morelos, Estado de México, Puebla, Oaxaca, Tlaxcala y principalmente el Distrito Federal. (2)

Debido a la magnitud del desastre, en los primeros momentos faltó coordinación entre los organismos participantes encargados de proporcionar la atención, ya que su capacidad rebasó todo lo imprevisto.

ORGANISMOS Y DEPENDENCIAS QUE INTERVINIERON EN LA ATENCION DE EMERGENCIA.

Después de registrarse el movimiento sísmico, los organismos especializados en atención de emergencia, voluntarios y población se avocaron al rescate de las víctimas en diferentes partes de la ciudad coordinados en primera instancia por la:

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de Marina.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

---

(2) Cfr.: Memoria, Desastre Provocado por los Sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985. Depto. Interinstitucional, SIPROR, Nov. de 1985. pags. 3 a la 13.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Secretaría de Educación Pública.

Secretaría de Hacienda y Credito Público.

Secretaría de Turismo.

Secretaría del Distrito Federal, etc. (3)

REHABILITACION DE LOS SERVICIOS

Debido a la magnitud del desastre, el Ejecutivo Federal decretó la creación de la Comisión Metropolitana de Emergencia la cual se abocó a los servicios de abastecimiento de agua potable, transporte interurbano, suministro de energía eléctrica, abasto de alimentos y comunicación entre otras funciones.

También se creó el Comité de Reconstrucción de la zona Metropolitana, quién se encargo de diseñar un programa de vivienda y reconstruir nuevamente la Ciudad de México.

Debido a los daños originados en las diversas edificaciones tanto habitacionales, comerciales y de servicios, se propusieron Programas de Descentralización como alternativas para aliviar la gran concentración que padece nuestro Distrito Federal.

---

(3) Memoria, Desastre Provocado por los Sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985; Depto. de Enlace Interinstitucional; Siprori Noviembre de 1985, pags. 18 y sucesivas.

El sector público ha iniciado este programa con diversas políticas de descentralización de empresas paraestatales como son: Industria Azucarera, Metalúrgica de Fertilizantes, Azufreras, Mineras, Papeleras, etc.

El suministro de agua potable se hizo por medio de la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica, porporcionando este por servicios de carros "pipas". En lo que se refiere al transporte urbano, los servicios públicos fueron normalizando sus recorridos días posteriores al siniestro.

La energía eléctrica fué reparada en las ocho subestaciones dañadas.

En relación al abasto de alimentos, Conasupo en coordinación con la Cámara de la Industria de Masa y la Asociación de Avicultores rehabilitaron y normalizaron el abasto. El sistema de comunicaciones restableció su normalidad hasta el 29 de Noviembre en un 99% en el área metropolitana, a nivel Nacional un 75% y para el resto del mundo entre un 55% y un 84%.

El sistema educativo, reanudó las clases en las 15 delegaciones en aulas prefabricadas.

El sector salud, en un plazo aproximado de tres meses posteriores al sismo recuperó su capacidad de servicios. (4)

---

(4) Memoria, Desastre Provocados por los Sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985; Depto. de Enlace Interinstitucional, Sipror Unidad de Protección Civil, Noviembre de 1985, pags. 75 a la 80.

CUANTIFICACION DE LOS DAÑOS CAUSADOS POR EL TERREMOTO

"La estimación del desastre es un aspecto vital en la evaluación de los efectos que el sismo dejó sobre la productividad y el desarrollo del país, puesto que sólo se consideran los daños directos sin considerar los daños productivos, sociales y económicos.

De acuerdo a la información publicada por la Comisión Metropolitana de Emergencia, se manejaron las siguientes cifras referente a las erogaciones del gasto público en las acciones de emergencia por algunas entidades públicas, asciende a 12,588 millones de pesos, de los cuales, el 66% corresponde a adquisiciones de maquinaria y equipo, materiales diversos, alimentos, utensilios, medicamentos, equipo médico, vestuario, prendas de protección, combustibles y lubricantes; el 18% corresponde a servicios por asistencia, arrendamientos, fletes, difusión e información; y el 16% restante a remuneraciones de personal eventual." (5)

---

(5) Memoria, Desastre Provocado por los Sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985, Depto. Interinstitucional, Sipror. Unidad de Protección Civil, Noviembre de 1985. pags. 74 y 75.

ALGUNAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A).- CONCLUSIONES

1.- "Fué tal la magnitud de los daños causados por el sismo, que las tareas de rescate y socorro tuvieron que improvisarse en muchas ocasiones, causando con ello desorientación en los organismos especializados, en cuanto a la forma y momento en que debían participar, dificultando así, las acciones de coordinación.

2.- Carencia de un organismo que coordinara las actividades en situaciones de emergencia, que se encargara de la toma de decisiones rapidamente con fines de organización y acción.

3.- En algunos lugares de la zona de desastre, no fué posible trabajar con la premura necesaria, ya que resultó insuficiente la maquinaria pesada y equipo especializado para las acciones de rescate.

4.- La población no supo que hacer en el momento del sismo debido a la falta de información sobre la forma de conducirse ante determinada situación de emergencia.

5.- La ayuda internacional no se aprovechó al máximo, debido a que nuestro país no cuenta con un organismo u oficina que se encargue de la recepción, control y administración del apoyo por diversos países.

6.- Aunque se improvisaron gran número de albergues que brindaron ayuda a miles de damnificados, la mayoría no contaba con los mínimos requisitos de servicios, seguridad, sanidad y control.

7.- Las tareas desempeñadas por trabajadores sociales. psicólogos y grupos religiosos fué importante para la rehabilitación mental y social, sin embargo trabajaron sin ningún plan, sólo trabajaron de acuerdo a sus posibilidades.

B).- RECOMENDACIONES

1.- Es necesaria la formación de grupos especiales de rescate, debidamente capacitados para enfrentar las condiciones específicas que plantean las diferentes calamidades a que está expuesto el Distrito Federal.

2.- Es imprescindible dedicar tiempo y recursos para la realización de estudios en materia de desastres ya que constituirían un instrumento para la prevención y mitigación de los mismos.

3.- Elaborar planes de prevención, mitigación, rescate y recuperación, es fundamental para enfrentar situaciones de emergencia, ya que en ellos se consideraría la participación de los organismos, instituciones privadas y oficiales, voluntarios, etc.

4.- Es recomendable la revisión exhaustiva y hacer las adaptaciones pertinentes al reglamento de consturcción del Distrito Federal, y en general todos los reglamentos a que estos se refieren, tomando como base las experiencias obtenidas del comportamiento estructural y medidas de seguridad.

5.- Es importante realizar campañas permamentes y con amplia difusión, para que la población sepa conducirse antes de

determinada emergencia y tenga conocimiento de las medidas de prevención y restablecimiento en su debido caso.

6.- La realización de simulacros para la atención de emergencias en los que participen los organismos que de alguna manera tengan relación con estas actividades y población en general significaría una gran ayuda para la respuesta oportuna al presentarse un desastre." (6)

---

(6) Memoria; Desastre Provocado por los Sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985, Depto. Interinstitucional, Sipror Unidad de Protección Civil, Noviembre de 1985, pags. 82 a la 86.

CUADRO DE TERREMOTOS MAS NOTABLES DEL MUNDO

AND	FECHA	REGION-PAIS	MUERTOS	MAGNITUD
856	DIC.	CORINTO, GRECIA	45,000	-.-
1038	9 ENE.	SHENSI, CHINA	23,000	-.-
1290	27 SEP.	CHIHLI, CHINA	100,000	-.-
1531	26 ENE.	LISBOA, PORTUGAL	30,000	-.-
1653	11 ENE.	CATANIA, ITALIA	60,000	-.-
1783	4 FEB.	CALABRIA, ITALIA	50,000	-.-
1828	18 DIC.	ECHIGO, JAPON	30,000	-.-
1868	13 AGO.	PERU Y BOLIVIA	25,000	-.-
1891	28 OCT.	MINO-OWARI, JAPON	7,000	-.-
1897	12 JUN.	ASSAM, INDIA	1,500	8.7
1906	18 ABR.	SAN FRANCISCO CA	700	8.25
1908	28 DIC.	MESSINA, ITALIA	120,000	7.5
1915	13 ENE.	ITALIA	29,000	7.0
1920	16 DIC.	KANSU, CHINA	180,000	8.5
1923	1 SEP.	KWANTO, JAPON	43,000	8.2
1927	22 MAY.	CHINA	200,000	8.3
1932	26 DIC.	CHINA	70,000	7.6
1935	31 MAY.	INDIA	30,000	7.5
1939	24 ENE.	CHILE	30,000	8.3
1939	31 MAY.	ERZINCAN, TURQUIA	23,000	8.0
1960	21-31 MAY.	SUR DE CHILE	5,700	8.5

1968	31 AGO.	IRAN	11,600	7.4
1970	31 MAY.	PERU	66,000	7.8
1972	23 DIC.	MANAGUA, NICARAGUA	5,000	6.2
1975	28 JUL.	CHINA	242,000	8.0
1976	4 FEB.	GUATEMALA	22,000	7.9
1976	27 JUL.	TANGSHAN, CHINA	650,000	7.6
1977	4 MAR.	VRANCEA, RUMANIA	2,000	7.2 *
1985	19-20 SEP.	DISTRITO FEDERAL	5,800	8.1

* Bruce A. Bolt. Terremotos; Editorial Reverte, S. A. España 1981; pags. 218 a la 220.

3.4.- SINIESTRO: HURACAN GILBERTO COSTAS DE CANCUN, SEPTIEMBRE DE 1988.

El día 9 de septiembre de 1988, el servicio meteorológico Nacional informó sobre la aparición en el Océano Atlántico, de la depresión tropical núm. 12, que fué localizada en el mar Caribe aproximadamente a 2,500 Km. al Este de Cozumel, Quintana Roo, dicha depresión se intensifico rapidamente y el día 10 del mismo mes alcanzó la categoría de tormenta tropical, correspondiéndole el nombre de "GILBERTO", e inició una trayectoria al Oeste en la que evolucionó como huracán y el día 12 cruzó la Isla de Jamaica donde causó muchos daños, tanto materiales como personales, continuando con dirección hacia las costas de Quintana Roo.

El huracán "GILBERTO", penetró al Territorio Nacional el día 14 a las 08:00 horas, a 40 Kilómetros al Sur de Cancún, Quintana Roo, con vientos máximos de 250 Km/H y rachas de 290 Km/H, con un desplazamiento de 27 Km/H, atravesando la parte Norte de la Península de Yucatán.

Después de cruzar el Golfo de México, el meteoro tocó tierra nuevamente en el Territorio Nacional el día 16 a las 14:30 horas a 40 Km. al Norte de la población la "Pesca" en Tamaulipas con vientos de 210 Km/H y rachas de 240 Km/H.

El día 17 de septiembre se localizaba a 30 Km al Noroeste de Linares, Nuevo León, con vientos de 100 Km/H como tormenta tropical y a las 10:00 Hrs. de ese mismo día se localizaba a 10 Km. al Norte de Saltillo, Coahuila como

depresión tropical con vientos de 55 Km/H disipándose aproximadamente a las 13:00 hrs. de ese día. (1)

Para combatir las consecuencias que pudiera ocasionar este fenómeno, por conducto de la Coordinación General del Sistema Nacional de Protección Civil, mediante las acciones de emergencia a la población implementó un dispositivo de atención, que consistió básicamente en el reforzamiento al centro de comunicaciones durante las 24 horas, enlazando de manera permanente con las demás Entidades y Dependencias Federales que tuvieran en sus objetivos ayudar a la población, coordinándose con las Unidades de Protección Civil de las Entidades Federativas afectadas. (2)

---

(1) Informe de las Acciones Realizadas para la Atención de la Situación de Emergencia Provocada por el Huracán "Gilberto" Sistema Nacional de Protección Civil, Secretaría de Gobernación. pags. 4 y 5.

(2) Cfr.: Informe de las Acciones Realizadas para la Atención de la Situación de Emergencia Provocada por el Huracán "Gilberto"; Sistema Nacional de Protección Civil, Secretaría de Gobernación; pag. 5.

ENTIDADES Y DEPENDENCIAS PUBLICAS QUE PARTICIPARON EN LAS ACCIONES DE PREVENCION Y AUXILIO.

"A partir del día 12 de septiembre, el Sistema Nacional de Protección Civil, alertó a las Unidades de Protección Civil de los Estados de Yucatán, Campeche, Quintana Roo, sobre el inminente arribo del huracán "Gilberto", a nuestro país y puso en operación actividades para la coordinación de prevención, auxilio y apoyo a la población, instrumentando de manera inmediata los diferentes programas de Protección Civil, siendo las siguientes medidas preventivas:

Bajo la coordinación de los Gobiernos locales, 60,000 personas fueron evacuadas de las zonas costeras y las de mayor riesgo (partes bajas), en toda la Península.

Los Gobiernos locales instalaron y acondicionaron diversos albergues en zonas altas y urbanas primordialmente.

- Se suspendieron las labores escolares, comerciales e industriales.
- La Comisión Federal de Electricidad suspendió el suministro de energía eléctrica para evitar daños mayores.
- Conasupo estableció puestos de distribución adicionales de despensas, material de abrigo y material de reforzamiento de viviendas.
- La Secretaría de Comunicaciones, Marina y los Gobiernos locales resguardaron las embarcaciones.
- El sector salud, alistó las instalaciones hospitalarias para la atención masiva de la población.

- Pemex, evacuó al personal que labora en las plataformas de la sonda de Campeche.
- Las fuerzas de seguridad pública con apoyo de elementos de SEDENA y Marina apoyaron en la evacuación y patrullaje de las zonas que se preveía serían afectadas.
- La SARH, a través del servicio meteorológico Nacional realizó el monitoreo sobre la evolución del fenómeno, orientado a los Estados a través del Sistema Nacional de Protección Civil.
- Se cerraron a la navegación los puertos y aeropuertos de la región.
- Se emitieron boletines permanentes de información orientación a la población sobre medidas preventivas y autoprotección.
- Se repartieron más de 30 toneladas de víveres y medicamentos y, se enviaron especialistas para la evaluación de los daños.
- La S C T., envió a Cancún una estación terrena movil para establecer provisionalmente el servicio de microondas.
- Los Gobernadores de las Entidades encabezaron las tareas de Proteccion Civil, manteniendo una estrecha comunicación con las Dependencias Federales involucradas y las Unidades de Protección Civil con la Coordinación General de Protección Civil. Etc.

Entraron en operación en la región del Golfo Norte los programas de protección civil en los Estados de Tamaulipas y

Veracruz, desarrollándose las siguientes acciones preventivas:

En Veracruz, la Comisión Federal evacuó a 80 personas de los Municipios de Palma Sola y Villa Rica reubicandolos en albergues acondicionados por los ganaderos y proporcionándoles alimentos de la central nucleoeléctrica de Laguna Verde.

En Tamaulipas, el Gobierno del Estado en coordinación con SEDENA, Marina y PEMEX, evacuaron a 30,000 personas provenientes de las zonas costeras con mayor riesgo, como son: Matamoros, Soto la Marina, Tampico, Villa Aldama y San Fernando.

- Fueron aseguradas con el apoyo de la Secretaría de Marina y la de Comunicaciones y Transportes, las embarcaciones en ambos puertos.
- Se alertó a la población y se difundieron las medidas que debían tomar de autoprotección.
- Se suspendió el tráfico marítimo y se cerraron los aeropuertos de Matamoros, Tampico, Cd. Victoria y Reynosa.
- Elementos de seguridad pública estatal realizaron el patrullaje de la zona de mayor vulnerabilidad.
- Conasupo abasteció al Estado de víveres, materiales de abrigo y de reforzamiento de viviendas". (3)

---

(3) Informe de las Acciones Realizadas para la Atención de la Situacion de Emergencia Provocada por el Huracán "Gilberto" Sistema Nacional de Protección Civil; Secretaría de Gobernación; Enero 1989, pags. 8 a la 11.

BREVE ESQUEMA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DAMADAS POR EL HURACAN GILBERTO.

E N T I D A D	M U N I C I P I O S
Campeche:	Champotón, Hopelchen, Carmen, Hecelchzkan, etc.
Coahuila:	G. Zepeda, Ramos Arizpe, Arteaga Sacramento, Escobedo, etc.
Nuevo León:	Sta. Catarina, San Pedro, Garza García, Linares, etc.
Tamaulipas:	Soto la Marina, Villa Aldama, San Carlos, San Nicolás, Abasolo, etc.
Quintana Roo:	Benito Juárez, Cancún, Cozumel, Isla Mujeres, Puerto Morelos, etc.
Veracruz:	Palma de Sola y Villa Rica.
Yucatán:	Tizimin, Rio Lagartos, Yobain, Progreso, Hunucma, San Felipe, etc. (4)

(4) Informe de las Acciones Realizadas para la Atención de la Situación de Emergencia Provocada por el Huracán "Gilberto" Sistema Nacional de Protección Civil; Sría. de Gobernación; Enero 1989; pags. 18 y sucesivas.

Los fenómenos naturales como los huracanes y tormentas tropicales son las únicas causas de desastre que permite disponer de una informacion anticipada y así poder adoptar oportunamente las medidas tendientes a reducir sus efectos catastróficos.

CAPITULO IV

FUNCIONES Y FORMAS DE INTERVENCION DEL ESTADO FRENTE A LOS SINIESTROS.

4.1.- COMISION NACIONAL DE RECONSTRUCCION.

En este capitulo, desarrollaremos en forma sucinta lo más relevante de la actividad que tuvo la Comisión Nacional de Reconstrucción, la cual fué constituida por los diferentes sectores de la sociedad, siendo un órgano de consulta para enfrentar y ayudar a resolver los diferentes problemas causados por los movimientos sísmicos en septiembre de 1985, ocurridos en la Ciudad de México.

En el Diario Oficial de la Federación, del 4 de octubre de 1985 fué publicado un acuerdo por el que se crea la Comisión Nacional de Reconstrucción, en su artículo 4o. menciona que esta Comisión será auxiliada por los siguientes comités:

a) "Comité de Reconstrucción del Area Metropolitana de la Ciudad de México".

b) Comité de Descentralización.

c) Comité de Asuntos Financieros.

d) Comité de Auxilio Social.

e) Comité de Coordinación del Auxilio Internacional.

f) Comité de Prevención de Seguridad".

De acuerdo a las funciones de la Comisión Nacional de Reconstrucción, estas se expresaron en nueve propósitos que son:

1.- "Auxiliar a los damnificados.

2.- Coordinación de la acción pública y social en torno a las prioridades de reconstrucción de viviendas, hospitales, escuelas, monumentos, templos, comunicaciones, sistemas de agua potable y restablecimiento de servicios públicos.

3.- Fomento de la descentralización de los diversos aspectos de la vida Nacional, tanto del sector público como de los sectores privados y social, atendiendo el equilibrio urbano y la integración regional.

4.- Promoción de fuentes de financiamiento y consideración de estrategias y prioridades para la asignación de recursos que damanden las tareas de reconstrucción.

5.- Formulación de las readecuaciones necesarias a los planes y programas del Gobierno de la República, ubicando eficientemente las tareas de reconstrucción en las políticas de desarrollo nacional, sectorial y regional.

6.- Promoción y organización de la movilización de la participacion social en las tareas de reconstrucción.

7.- Promoción y uso adecuado y oportuno del auxilio internacional.

8.- Sistematización de la experiencia de enfrentamiento de los problemas provocados por el sismo para

formular programas preventivos de situaciones de emergencia y

9.- Observancia de un escrupuloso, eficiente y honesto uso de los recursos".

Por su parte el artículo 3o.- Señala que: "La Comisión estará integrada por el Presidente de la República, quien la prescidirá por aquellos servidores públicos del Gobierno Federal cuya participación considera conveniente el propio titular del Ejecutivo, según los asuntos de que se trate: por un representante del Congreso del Trabajo; uno de la Confederación Nacional Campesina; uno de las Organizaciones Empresariales, el Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México; uno de la Unión Mexicana de Asociaciones de Ingenieros; y un representante del Colegio Nacional. Cada representante contará con un suplente siendo el Rector de la Universidad Nacional aquel que designe la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior.

Podrán incorporarse además a la Comisión, otros representantes propietarios y suplentes ,que considere conveniente el Presidente de la República. La Comisión tendrá un secretario técnico que será el Secretario de Programación y Presupuesto".

A.- COMITE DE RECONSTRUCCION DEL AREA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO.

El Comité de reconstrucción del área metropolitana de la Ciudad de México, fué coordinado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien solicitó diferentes sugerencias a la mencionada Comisión, para aliviar, normalizar y readecuar los servicios públicos, así también atendió a los damnificados, estableció prioridades en los programas de construcción, autoconstrucción y readaptación de viviendas; modificó las normas y procedimientos de construcción para prevenir riesgos, promovió nuevos horarios de trabajo, rutas y sistemas de transportes, también simplificó trámites para fomentar nuevas inversiones que recuperen empleos y construcción. (1)

Según decreto que crea el Comité en estudio publicado en el Diario Oficial del 11 de octubre de 1985 señala en el artículo 3o. las siguientes funciones.

I.- "Auxilio e integración de la población damnificada de todas las clases sociales.

II.- Reconstrucción de viviendas, hospitales, escuelas y servicios públicos indispensables.

III.- Profundizar y acelerar los esfuerzos de descentralización.

---

(1) Cfr. Revista, Renovación para el Cambio, No. 31, - Vol. III, Méx., D. F., oct. 1985; Dir. Gral. de Comunicación Social de la Presidencia de la República; Pag. 53 y 54.

IV.- Promover nuevas fuentes de financiamiento y cuidar la adecuada asignación de los recursos.

V.- Formular las adecuaciones necesarias a los programas del D.D.F. ubicando eficientemente las tareas de reconstrucción dentro de las políticas de desarrollo nacional, sectorial y regional". etc.

B.- COMITE DE DESCENTRALIZACION

Este Comité estuvo coordinado por la Secretaría de Programación y Presupuesto. "La descentralización de la vida nacional requiere ser apoyada en una reorganización de la Administración Pública Federal, donde se mantengan las sedes de la Secretaría de Estado en la capital, pero se descentralicen recursos, oficinas y sobre todo facultades, como parte de un proceso más amplio que incluya la educación superior, la actividad económica, industrial y los servicios, el comercio y las finanzas". (2)

Consideramos que la descentralización debe ser promovida constantemente por el Estado, el cual debe otorgar estímulos para que las empresas y organismos tanto públicos como privados procedan a buscar nuevas áreas fuera del Distrito Federal y ofrecer nuevas oportunidades de desarrollo tanto a

---

(2) Cfr. Revista, Renovación para el Cambio, No. 31, Vol. III Méx. D.F.; Oct. 1985; Dir. Gral. de Comunicación Social de la Presidencia de la República; pag. 54.

nivel Municipal y Rural, ya que si estas áreas cuentan con ciertas infraestructuras básicas podrán ofrecer una nueva opción para la descentralización.

De lo anterior se desprende que nuestra Ciudad de México por la enorme población que tiene actualmente requiere de la descentralización urgente ya que los servicios públicos cada día son más insuficientes para satisfacer la demanda de más de veinte millones de habitantes. Esta situación se agravo con los sismos ocurridos en septiembre.

Con la finalidad de proponer estas acciones en los sectores públicos y privados, y aprovechando las experiencias vividas por los siniestros en el D. F. debería de fomentarse la descentralización en las tareas de reconstrucción en los diversos aspectos de la vida nacional.

El segundo acuerdo contenido en el Diario Oficial publicado el 10 de Octubre de 1985, entre las funciones que tiene este Comité establece:

I.- "Analizar y discutir el impacto del proceso de descentralización de la Administración Pública Federal, en la actividad económica y social.

II.- Proponer opciones para estimular los procesos de descentralización de la educación y de los servicios de salud en marcha.

III.- Proponer políticas de descentralización de la actividad económica en general, así como de los servicios ....."

C.- COMITE DE ASUNTOS FINANCIEROS

El Comité de Asuntos Financieros estuvo coordinado por la Secretaría de Hacienda. Su función básica fué la de administrar los recursos económicos para la reconstrucción incluyendo en este aspecto el de la descentralización. Su tarea fue promover, captar y movilizar los recursos internos y externos, estimular mecanismos que faciliten el financiamiento de la vivienda, crear los instrumentos de ahorro que permitan la movilización adicional de los recursos para la reconstrucción y diseñar los estímulos fiscales que coadyuven a la descentralización de la actividad económica y de la población a través de infraestructura y vivienda complementaria. (3)

El acuerdo que entró en vigor el día 21 de Octubre de 1985 en el Diario Oficial de la Federación,, establece en el Acuerdo 3o. las funciones del comité financiero, que son:

I.-"Coordinar los esfuerzos financieros para la reconstrucción.

II.- Proponer medidas concretas de ingreso público, de gasto del Estado, de tratamiento de la deuda pública interna y externa, de moneda y crédito y de tratamientos fiscales para hacer compatible la reconstrucción con la política económica general.

---

(3) Cfr. Revista Renovación para el Cambio No. 31, Vol. III; México, D. F.; oct. 1985; Dir. Gral de Comunicación Social de la Presidencia de la República; pag. 55

III.- Promover la captación y movilización de los recursos financieros internos y externos que requiera el esfuerzo de reconstrucción.

IV.- Examinar y diseñar instrumentos de ahorro que pudieran coadyuvar a una movilización de recuros adicionales para la reconstrucción entre otras funciones".

D.- COMITE DE AUXILIO SOCIAL

Este comité estuvo coordinado por las áreas de salud, educación, empleo y vivienda. Cada una de estas Dependencias Públicas, respondió con sus programas para atender a la emergencia actual.

La coordinación de la Secretaría de Salud, organizó el sistema hospitalario para ampliar la cobertura de los diversos servicios de salud en la zona metropolitana.

La coordinación de la Secretaría de Educación Pública, restableció el acceso a las escuelas.

La coordinación de empleo, bajo la responsabilidad de la Secretaría del Trabajo, restableció los empleos de quienes se vieron afectados por los sismos.

La coordinación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, actuó de manera rápida para atender las

necesidades de vivienda, incluyendo los programas de descentralización de vivienda. (4)

Para la adecuada atención análisis y discución de los asuntos encomendados a este Comité, el Diario Oficial, publicado el 14 de Octubre de 1985, establece en su tercer acuerdo las funciones de coordinación, que son las siguientes:

I.- "De educación, que tendrá las siguientes funciones:

a).- Analizar y proponer medidas tendientes a restablecer el acceso a las escuelas y a programar su adecuado funcionamiento.

II.- De Salud.

a).- Opinar sobre las estrategias de reordenación de los servicios de salud en la zona metropolitana de la Ciudad de México y otras Entidades Federativas...

III.- De Empleo.

a).- Aportar los elementos que permitan diseñar estrategias y opciones para restablecer los empleos de quienes se han visto afectados directamente.

IV.- De Vivienda.

a).- Estudiar y proponer estrategias y acciones para la solución de las necesidades de vivienda e infraestructura básica de los damnificados del

---

(4) Cfr. Revista, Renovación para el Cambio No. 31, Vol. III, Méx, D. F.: oct. 1985, Dir. Gral de Comunicación Social de la Presidencia de la Republica; pag. 56

sismo, teniendo como prioridad la de las clases populares..."

E.- COMITE DE COORDINACION DE AUXILIO INTERNACIONAL.

Las actividades que le correspondieron desarrollar este Comité se establece en el acuerdo que fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de Octubre de 1985, que en su artículo 2o dice: "El Comité será el instrumento de coordinaciíon de la Comisión, en el ámbito externo, para la promoción del auxilio internacional que la Comisión determine necesario para atender las prioridades y contribuir a la ejecución de los programas de reconstrucción nacional, proveniente de los Gobiernos y distintos sectos de Estados extranjeros, organizaciones internacionales, gubernamentales, personas y organismos de carácter privado, así como de Entidades foráneas. A fin de asegurar el uso adecuado y oportuno de ese auxilio internacional, incluyendo su debida distribución, el Comité establecerá un mecanismo de coordinación con el Comité Supervisor de los donativos destinados a la atención de damnificados y reconstrucción de las zonas afectadas por el sismo del 19 de Septiembre de 1985".

Articulo 3o. para el cumplimiento de su objetivo, el Comité desempeñará las siguientes funciones:

A.- "Promover en coordinación con la Comisión y las Entidades operativas pertinentes, los proyectos de auxilio

internacional, especialmente en el ámbito técnico, educativo, cultural y económico". Entre otras funciones.

El Comité de Auxilio Internacional, estuvo coordinado por la Secretaría de Relaciones Exteriores, quien por conducto del Ejecutivo agradeció la generosa ayuda internacional recibida por nuestro país.

F.- COMITE DE PREVENCION DE SEGURIDAD CIVIL.

El Comité de Prevención de Seguridad Civil, que fungió como órgano de auxilio de la Comisión Nacional de Reconstrucción se encargó de estudiar y proponer todas las acciones relativas a la seguridad, participación y coordinación de los ciudadanos en caso de desastre.

Al Comité se le asignaron las siguientes funciones conforme al segundo acuerdo del Diario Oficial publicado el 10 de Octubre de 1985.

El Comité de prevención de seguridad civil tendrá las siguientes funciones:

1.- "Estudiar y proponer soluciones a los problemas de seguridad civil y participación ciudadana, originados con motivo de los sismos del 19 de Septiembre de 1985.

2.- Llevar a cabo estudios, analisis e investigación que con base a la tecnología disponible y con las experiencias obtenidas permitan planear, organizar y establecer un sistema nacional de protección civil,

que garantice la adecuada predicción, prevencion, protección y auxilio a la población ante situaciones de grave riesgo colectivo o desastre, incorporando la participación de la sociedad civil.

3.- El Sistema Nacional de Protección Civil, se diseñará por el Comité como un conjunto organizado de preceptos legales, programas, estrategias, organizaciones, actividades manuales de operación y de procedimientos, tendientes a lograr la protección de la población civil en caso de desastre, su adecuada organización para que participen activamente en prevenir, controlar o disminuir sus consecuencias dañinas y lograr la rehabilitación y reconstrucción mediante la coordinación de los sectores público, social y privado para hacer frente a desastres de gran magnitud regional o nacional".

El Comité estuvo coordinado por la Secretaría de Gobernación, el cual diagnosticó los riesgos previsibles, diseñó planes y programas específicos de seguridad civil, también organizó el Sistema Nacional de Protección Civil, al cual hemos anotado con anterioridad en el capítulo II del presente trabajo.

4.2.- PROGRAMA EMERGENTE DE RENOVACION HABITACIONAL POPULAR PARA EL DISTRITO FEDERAL.

Los fenómenos sísmicos ocurridos en el D. F. provocaron muchas pérdidas tanto de vidas humanas, así como daños materiales, ocasionando una situación de emergencia que el Estado enfrentó con rapidez dándose a la tarea de reconstruir nuevamente la Ciudad de México.

Las acciones llevada a cabo por el Gobierno del D. F. de restablecer la reconstrucción y rehabilitar el D. F. lo condujo a expedir un decreto por el que se aprobó el Programa de Renovación Habitacional con el propósito de construir y reconstruir viviendas dañadas por los terremotos que sacudieron fuertemente al Distrito Federal.

Para alcanzar los objetivos planteados del Programa Emergente de Renovación Habitacional para el Distrito Federal, con fecha 14 de Octubre de 1985, se aprobó dicho Programa y se publicó en el Diario Oficial de la Federación.

En el presente inciso sólo haremos un breve esbozo del programa que nos ocupa, ya que por lo extenso que es, sólo nos referiremos a algunas actividades y formas que el Estado tomó para hacer frente a esta emergencia.

De acuerdo al artículo 3o. del decreto, el programa tiene los siguientes objetivos:

I.- "Reconstrucción y reorganización de las zonas marginadas que fueron afectadas por los sismos en el D. F., con base en principios de reordenamiento urbano y desarrollo social.

II.- Establecer una política de desarrollo social que considere la vecindad, el arraigo y tienda a garantizar la propiedad y el disfrute de una vivienda digana y decorosa. el uso anárquico del suelo, dotar los servicios de quipamiento urbano complementario, tales como de salud, de educación, de recreación, de agua potable y de otros básicos.

III.- Combatir la especualación del suelo urbano y promover el acuerdo uso y destino del suelo".

El artículo 6, del mencionado decreto, asienta las bases para dar cumplimiento a los objetivos que llevará a cabo el organismo correspondiente realizando las funciones siguientes.

I.- "Promover y ejecutar por cuenta propia o de terceros, programas de vivienda y de fraccionamientos urbanos de interés social, para clases populares de bajos ingresos, observando lo previsto en los programas de desarrollo urbano y vivienda aplicables.

II.- Construir, reconstruir y conservar obras e infraestructura y equipamiento urbanos, por cuenta propia, de conformidad con las disposiciones aplicables.

III.- Adquirir, enajenar, fraccionar, urbanizar, permutar y construir sobre los inmuebles urbanos, por cuenta propia o de terceros, en las zonas afectadas que determine el programa.

IV.- Gestionar, obtener y otorgar créditos cumpliendo las disposiciones legales existentes, así como promover el establecimiento de sistemas y líneas de crédito para facilitar la adquisición de viviendas a los beneficiarios, considerando su capacidad de pago.

V.- Establecer sistemas de apoyo técnico y financiero hacia los programas de auto-construcción de viviendas afectadas, así como para el funcionamiento de cooperativas de conformidad con el programa."

De acuerdo a lo expuesto, la finalidad que persigue el Programa de Renovación Habitacional, es el proceso de reconstrucción en el D. F. buscando todas las alternativas posibles para reutilizar el espacio urbano de una manera económica y socialmente viable.

4.3.- PROGRAMAS LLEVADOS A CABO POR "EL ORGANISMO DE RENOVACION HABITACIONAL POPULAR EN EL D.F."

A raíz de los sismos que se presentaron en la Ciudad de México los días 19 y 20 de Septiembre, provocaron gran destrucción en diversas zonas de la Ciudad, afectando zonas hospitalarias, educativas así como edificios públicos, privados y a viviendas en general.

Para contrarestar estos daños el Gobierno Mexicano diseñó Programas de Reconstrucción para otorgar viviendas a diversos grupos sociales que resultaron dañados por los terremotos, siendo a través del Departamento del Distrito Federal y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología quienes crearon el programa y el organismo antes mencionado.

Las viviendas dañadas se localizan en tres Delegaciones centrales del Distrito Federa; siendo la Delegación Cuahutémoc la más dañada con el 60%, Venustiano Carranza 34% y Gustavo A. Madero con el 6%, dentro de un perímetro de 49 Km^2.

"Para dar cumplimiento con los trabajos de reconstrucción se constituyó un organismo descentralizado de duración temporal. Su mandato inicial fué la reconstrucción de 42,000 viviendas, con el apoyo de organismos no gubernamentales y fundaciones que construirían 2,437 viviendas más. La cobertura del programa se amplió en el tiempo para incluir a la población damnificada de bajos

ingresos de otros programas, habiéndose realizado al término del programa un total de 48,800 viviendas". (1)

El 13 de Mayo de 1986 se firmó el convenio de concertación democrática para la reconstrucción en el que participaron 106 grupos distintos. En ese convenio se establecieron las bases políticas, técnicas, sociales y financieras para los trabajos de reconstrucción.

Los lineamientos básicos de la reconstrucción fueron acordados bajo las siguientes condiciones:

1.- "Se reconstruiría en el mismo lugar que tenían las mismas viviendas afectadas y para los moradores originales de cada predio.
2.- Se reconstruiría vivienda provisional, segura y confortable en lugares cercanos a la habitación original. Para las familias que así lo desearon, se ofreció una ayuda económica para que fueran a vivir con parientes o amigos.
3.- Las viviendas nuevas tendrían 40 m^2., comprendiendo sala-comedor, dos recámaras, baño y cocineta.
4.- Los beneficiarios del programa pagaran con condiciones de crédito similares a otros programas de vivienda popular, el costo directo de las obras.

---

(1) Renovación Habitacional Popular en el D. F.; Síntesis de la Memoria del Programa Oct. 1985 - Mar. 1987; Pag. 5.

5.- La organización que así lo quisiera, podría presentar proyectos alternativos, siempre y cuando se ajustaran a las normas del convenio y a los reglamentos de construcción. Se constituyó un comité por las propias organizaciones para evaluar estos proyectos". (2)

Para llevar a cabo los diversos programas decretados por Renovación Habitacional, fué necesario implementar los siguientes mecanismos:

a).- Expropiación.

b).- Certificados personales de derechos.

c).- Firma de contratos y proyectos.

d).- Alojamiento provisional.

e).- Adjudicación y escrituración.

Las viviendas se entregaron a los beneficiarios en plena propiedad, mediante la figura del condominio vecinal expresamente decretada para la reconstrucción. (3)

---

(2) Renovación Habitacional Popular en el D. F.; Síntesis de la Memoria del Programa Oct. 1985 - Mar. 1987; Pags. 8 y 9.

(3) Idem. Pag. 10.

El programa llevado a cabo por Renovación Habitacional en abril de 1986, concluyó los trabajos en abril de 1987. En trece meses se demolieron y construyeron 39,790 viviendas, más la construcción de 2,300 viviendas prefabricadas; se repararon y rehabilitaron 4,210 viviendas y se reconstruyeron 2,500 viviendas en aproximadamente 200 edificios catalogados como monumentos históricos. En esta labor participaron 1,350 empresas privadas de las cuales 800 fueron constructoras, 70 supervisoras, 200 proveedores y 280 empresas de servico como estudios y proyectos; se generaron 114,000 empleos de los cuales el 61% correspondió a mano de obra no calificada, el 5% a personal administrativo y el 9% a profesionistas. (4)

De manera específica, la estrategia técnica para la reconstrucción se compuso de los siguientes elementos:

a).- Dictaminación de daños; se procedió a realizar una evaluación.

b).- Prototipos de vivienda; la necesidad de la reconstrucción planteó problemas técnicos y de proyectos de construcción y administración diseñandose siete prototipos de vivienda.

c).- Programa de obra, fué la base para la presupuestación y calendarización de los recursos tanto materiales como financieros.

---

(4) Crf. Renovación Habitacional Popular en el D. F.; Síntesis de la Memoria del Programa Oct. 1985 - Mar.1987 Pag. 13

d).- Seguridad; se hicieron estudios de mecánica de suelo para determinar las condiciones especificas del subsuelo, apoyándose al reglamento de construcciones.

e).- Organización de las obras; renovación habitacional se constituyó con una estructura central y áreas regionales.

f).- Monumentos históricos; se garantizó su estabilidad y funcionamiento.

g).- Imagen urbana; los diseños por cada predio fueron especificos. (5)

---

(5) Crf. Renovación Habitacional Popular en el D. F.; Síntesis de la Memoria del Programa Oct.1985 - Mar. 1987 Pags. 11 a la 20.

RECURSOS FINANCIEROS PARA EL PROGRAMA DE RENOVACION HABITACIONAL POPULAR.

El presupuesto de Renovación Habitacional, se integró a los presupuesto de egresos de la Federación de 1986 y 1987.

"Para el año de 1986 fueron destintados $ 200,512.6 millones y para el año de 1987 fueron destinados $ 74,111.9 millones. De esta manera el presupuesto global del programa alcanzó los $ 274,624.5 millones de pesos.

De este monto $ 157,264.2 millones se destinaron a financiar el costo directo de las obras; $ 106,099.5 millones por concepto de gastos indirectos incluyendo impuestos, y $ 11,260.8 millones para el gasto de operación del organismo". (6)

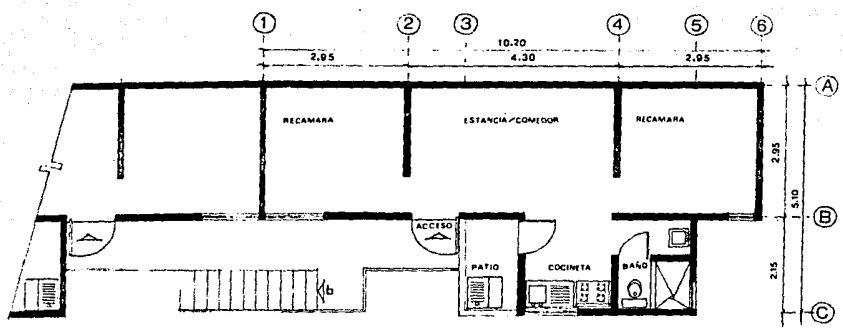
"Fuente de recursos; desde los días inmediatos a los sismos las autoridades presupuestarias decidieron financiar parte de la reconstrucción con recursos externos provenientes del Banco de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial)". (7)

El programa de Renovación Habitacional Popular de la Ciudad de México reconstruyó un total de 48,800 viviendas, siendo posible esta cifra mediante el acuerdo de la concertación democrática y de la participación de todos los sectores de la sociedad, estableciendo así un moderno proceso de reconstrucción.

---

(6) Renovación Habitacional Popular en el D. F., Síntesis de la Memoria del Programa Oct. 1985 - Mar. 1987; Pag. 20

(7) Idem. Pag. 22



PROTOTIPO - 2-B

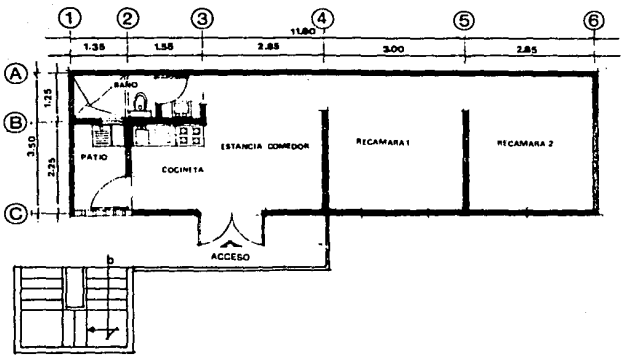
RENOVACION HABITACIONAL POPULAR EN EL DISTRITO FEDERAL.

NOMBRE DEL PROPIETARIO	
UBICACION DEL PREDIO	DELEGACION
UBICACION DE LA VIVIENDA EDIFICIO NIVEL NUMERO	SUPERFICIE CONSTRUIDA 41.60 m²
	CLAVE DE VIVIENDA PROTOTIPO - 2-B

ESPECIFICACIONES GENERALES

- MUROS BLOCK APARENTE
- PISOS DE CEMENTO
- TECHOS APARENTES
- VENTANERIA DE ALUMINIO
- PUERTAS EXTERIORES METALICAS
- PUERTA INTERIOR DE MADERA
- MUEBLES DE BAÑO BLANCOS
- LAVADERO W.C. LAVABO
- INSTALACION PARA CALENTADOR

RENOVACION



PROTOTIPO - 3-A

RENOVACION HABITACIONAL POPULAR EN EL DISTRITO FEDERAL.

NOMBRE DEL PROPIETARIO	
UBICACION DEL PREDIO	DELEGACION
UBICACION DE LA VIVIENDA EDIFICIO NIVEL NUMERO	SUPERFICIE CONSTRUIDA 40.95 m²
	CLAVE DE VIVIENDA PROTOTIPO - 3-A

ESPECIFICACIONES GENERALES

- MUROS BLOCK APARENTE
- PISOS DE CEMENTO
- TECHOS APARENTES
- VENTANERIA DE ALUMINIO
- PUERTAS EXTERIORES METALICAS
- PUERTA INTERIOR DE MADERA
- MUEBLES DE BAÑO BLANCOS
- LAVADERO, W.C., LAVABO
- INSTALACION PARA CALENTADOR

RENOVACION

SEDUE

4.4.- EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA:

En este tema sólo haremos referencia de las acciones tomadas por el Ejecutivo para llevar a cabo el programa de reconstrucción de viviendas populares en el Distrito Federal, con motivo de los sismos ocurridos en la Ciudad de México.

Como parte de las labores de la Comisión Nacional de Reconstrucción, el Presidente de la República giró instrucciones para que se crara un "Programa de Emergencia de Renovación de Habitacion Popular en la Ciudad de México". Dicho programa fué aprobado por decreto presidencial, teniendo como objetivo principal afrontar las tareas de reconstrucción de las zonas afectadas por los sismos ocurridos en el Distrito Federal los días 19 y 20 de septiembre de 1985.

Para llevar a cabo este programa, fué necesario expropiar 250 hectáreas, aproximadamente, en cuatro Delegaciones del D. F. las que resultaron severamente dañadas por los sismos, como son: Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Gustavo A. Madero y Benito Juárez con la que se atendió a más de 150 mil habitantes de esas zonas.

Los predios expropiados se destinaron a reconstruir viviendas populares y proyectos de regeneración urbana, a través de la reparación, el mejoramiento y la autoconstrucción de viviendas nuevas, con créditos otorgados a largo plazo y de bajo interés.

El artículo 27 constitucional expresa en su segundo párrafo: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

Por decreto publicado en el Diario Oficial de fecha 11 de octubre, se expropiaron 5,500 bienes inmuebles en las zonas más dañadas por el sismo en el Distrito Federal.

Más tarde y a raíz de las protestas de los afectados, el Departamento del Distrito Federal informó que corregiría errores del decreto Expropiatorio, y que incluía exceso, omisiones e imprecisiones en la relación de predios contenidos en el primer decreto.

En el Diario Oficial, fechado el 21 de octubre de ese mismo año, se publicó el decreto que modificaba al del 11 de octubre, reduciéndose a 115 colonias e incorporándose 82 vecindades más que no habían sido tomadas en cuenta. Siendo el número total de predios expropiados de 4,323. (1)

En los "considerandos" que expone el Diario Oficial de la fecha 22 de octubre de 1985, establece que: "La Ley de Expropiación es de carácter local para el Distrito Federal, establece como causa de utilidad pública la satisfacción de necesidades, y la creación o mejoramiento de centro de población y sus fuentes propias de vida, así como la complementación de los servicios necesarios para la comunidad".

---

(1) Cfr. Revista Mexicana de Seguros y Finanzas, Vol. XXXVIII No. 452, Nov. 1985, Nueva Epoca, Méx. D. F.; Pags. 67 y 68.

Continúa exponiendo el decreto que: "Es la facultad del Departamento del Distrito Federal elaborar y ejecutar programas de habitación y fomentar la construcción de vivienda, así como dictar las políticas generales relativas a los programas de remodelación urbana en los términos de Ley Orgánica del propio Departamento".

De acuerdo al artículo 1o. del decreto que aludimos, en su contenido declara que, la expropiación decretada, viene a satisfacer aquellas necesidades básicas colectivas, que con motivo del siniestro pasado, afectaron a la Ciudad de México, y para subsanar estos daños es necesario la reconstrucción mediante acciones de vivienda que desarrollaran el Departamento del Distrito Federal conjuntamente con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología para mejorar las condiciones de viviendas de la población que resultó dañada.

Ante la emergencia de vivienda provocada por los sismos de 1985, Renovación Habitacional Popular en el Distrito Federal y tomando como referencia el decreto de expropiación de predios urbanos en el D. F., que se encontraban con rentas congeladas por ausencia de inversión de los propietarios, diseñó tres fases de vivienda, que a continuación se mencionan:

FASE I.- Se refiere a la expropiación de predios urbanos decretada en el Diario Oficial con fecha 11 de Octubre de 1985, (ya mencionada).

FASE II.- Se refiere a los predios dañados por el sismo de 1985, que no fueron expropiados, donde existe consentimiento del propietario de vender su inmueble a grupos de vecinos organizados que pretenden adquirir la propiedad.

FASE III.- Programa coordinado por el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), organismo Estatal que se dedicará al financiamiento de viviendas populares a los sectores mas humildes de la población.
También se dedica a financiar las viviendas de las clases sociales como son asociaciones, cooperativas, etc.

Actualmente el área destinada para que sea habitada por cada familia es de 40 m^2. en promedio. Los sismos contribuyeron a generar nuevas experiencias y a elaborar soluciones habitacionales acordes con las necesidades de los damnificados.

CAPITULO V

LEGISLACION COMPARADA SOBRE CALAMIDADES PUBLICAS

En el presente capitulo haremos un breve bosquejo de los diversos países que se mencionan en él, donde citaremos los preceptos constitucionales de cada uno de ellos, así como de los órganos que estan a cargo de la Protección Civil y de las funciones que desempeñan.

5.1.- ESPAÑA

La Constitución Política Española, publicada el 25 de octubre de 1978 en su artículo 30, puntos 3 y 4 menciona: "Que mediante la Ley respectiva podrá establecerse un servicio civil que los ciudadanos Españoles deberán participar en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidades públicas."

Por su parte el artículo 82, dice: "Las Cortes Generales podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de Ley sobre materias determinadas no incluídas en las leyes orgánicas".

A nuestra interpretación del artículo anterior, consideramos que la Constitución Española previó en forma genérica que el Gobierno pueda dictar una Ley Administrativa que haga frente a los casos de emergencia no contemplados en sus Leyes Orgánicas.

El artículo 116 de la Constitución Española dice en sus puntos:

1.- "Una Ley Orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio y las competencias y limitaciones correspondientes.

2.- El estado de alarma será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de 15 días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración.

3.- El estado de excepción será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros, previa autorización del Congreso de los Diputados con autorización y proclamación del estado de excepción deberá determinar expresamente los efectos del mismo, el ámbito territorial a que se extiende y su duración no podrá exceder de 30 treinta días, prorrogables a otro plazo igual.

4.- El estado de sitio será declarado por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, a propuesta exclusiva del Gobierno. El Congreso determinará su ámbito territorial, duración y condiciones."

Este artículo lo podemos relacionar en cuanto al contenido con el Artículo 29 Consitucional.

BREVE ESQUEMA DE LA PROTECCION CIVIL ESPAÑOLA		
O R G A N O	NATURALEZA JERARQUIA	F U N C I O N E S
Comision Nacional de Proteccion Civil.	Integracion por Subsecretarios de Ministros especialmente de la Presidencia, Hacienda, Obras Publicas, Agricultura, Economia, Comercio, Trabajo Sanidad y Seguro Social y Administracion Territorial.	Estudiar, coordinar y proporcionar medidas al Ministro del Interior para su evaluacion al Gobierno. Evaluar ejecucion de acuerdos del Consejo de Ministros o de los Ministerios.
Gobernadores Civiles.		Actuar a nombre del Ministro del Interior, remitir escrito de iniciacion de expediente a la Comision Nacional de Proteccion Civil con datos de hechos ocurridos y medidas solicitadas y danos que afecten a bienes o competencia de un solo Ministerio.
Direccion General de Proteccion Civil.		Dar directrices e instrucciones del interior respecto a medidas de caracter inmediato y sobre concesion de ayudas, remitir expediente del Gobernador al Ministerio afectado, cuando el solo reporte el dano o cuando sea de su competencia exclusiva.
Presidencia del Gobierno.		Dictar disposiciones de caracter Interministerial.
E t c . (1)		

(1) Fuente; Secretaria de Gobernacion; Legislacion Extranjera sobre Calamidades Publicas.

5.2.- C O L O M B I A

La Constitución Política de la República de Colombia establece en su artículo 76, que: "Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:

8.- Variar en circunstancias extraordinarias y por graves motivos de conveniencia pública la actual residencia de los altos poderes nacionales.

12.- Revestir, pro tempore, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen".

El artículo 121.- En su primer párrafo declara: "En caso de guerra exterior o de conmoción interior podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar turbado el órden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella.
Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá, además de las facultades legales, las que la Constitución autoriza para tiempos de guerra o de las reglas aceptadas por el derecho de gentes, rigen para la guerra entre naciones".

En el inciso 12 del artículo 76, menciona las facultades extraordinarias que tiene el Presidente de la República; similar contendio muestra nuestro artículo 49 Constitucional.

El artículo 122, expresa que: "Cuando sobrevengan hechos distintos en el artículo 121, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el órden económico o

social del país o que constituyan también grave calamidad pública, podrá el Presidente con la firma de todos los ministros, declarar el estado de emergencia por períodos que sumados no podrán exceder de noventa días al año"; agrega el contenido de este artículo, que una vez hecha la declaración, el Presidente podrá dictar: "Decretos con fuerza de ley que esten destinados a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos".

Consideramos que el contenido de los Artículos 121 y 122 están relacionados con nuestro artículo 29 Constitucional el cual establece las bases para suspender las garantías individuales y la forma de afrontar las consecuencias que pudieran presentarse ante situaciones imprevistas.

BREVE ESQUEMA DE LA PROTECCION CIVIL COLOMBIANA			
O R G A N O	NATURALEZA JERARQUIA	F U N C I O N E S	CANALES DE PARTICIPACION CIVIL
Socorro Nal. en caso de Calamidades Publicas.	Organizacion que se esta - blece por la Coordinacion de la Socie - dad Nacional de la Cruz Roja Colom - biana y los Ministros de guerra e - higiene y se determinan con un ambito especial de accion Nacio- nal.	1.- Auxilio de victimas 2.- Preparacion y capa- citacion al perso - nal necesario e ins- talacion de puestos de socorro. 3.- Integracion de su - fondo financiero. - colectas mediante - la venta de timbres para la provision de gastos de rescate. 4.- Recepcion de recur- sos y ayudas econo- micas nacionales y extranjeras. 5.- Determinacion de funciones Estatales y del Socorro Nacio- nal. etc. 6.- Socorro Nacional. E t c. (2)	Se establece que el Mi - nisterio de educacion, fun- dara y organizara de acuer- do con la Sociedad Nacional de la Cruz Roja, como parte dependiente e integrante de la misma, la Cruz Roja Ju - venil cuyo funcionamiento sera obligatorio en todas las escuelas primarias y secundarias.

(2) Fuente: Secretaria de Gobernacion: Legislacion Extranjera sobre Calamidades Publicas.

5.3.- E C U A D O R

El Gobierno de la República del Ecuador, expidió una Ley de seguridad Nacional, por conducto de la Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional.

A groso modo, analizaremos la estructura de la mencionada Ley.

En su capítulo II, artículo 87.- Se refiere a la estructura de la Defensa Civil, el cual se constituye por los siguientes Organismos:

a).- "La Dirección Nacional de la Defensa Civil.

b).- Las Juntas Provinciales.

c).- Las Jefaturas Cantonales y Parroquiales.

d).- Las Unidades de Defensa Civil de las Direcciones de Planeamiento de Seguridad para el Desarrollo Nacional y

e).- Las Jefaturas en Zonas Especiales y más organismos que se crearon de acuerdo con las necesidades".

En el capítulo II.- Menciona a las autoridades de la Defensa Civil; siendo el artículo 96 que designa como autoridad máxima de la Defensa Civil, el Presidente de la República.

Capítulo IV.- Habla de los recursos financieros de Defensa Civil; artículo 109: El patrimonio de la Dirección Nacional de Defensa Civil estará integrado por:

a).- "Los Recursos ordinarios o extraordinarios que se le asignen en el presupuesto del Gobierno Nacional o por otras leyes.

b).- Los auxilios, donaciones, subvenciones y contribuciones provenientes de Organismos Públicos o de personas naturales o jurídicas, nacionales, extranjeras o internacionales con motivo de desastre.

c).- Etc."

Capítulo V.- Disposiciones generales; artículo 113: "La Dirección Nacional de Defensa Civil organizará las unidades auxiliares de Defensa Civil, con la finalidad de reforzar a la policía Nacional, Cruz Roja Ecuatoriana y cuerpo de bomberos, en el cumplimiento de las actividades inherentes de la Defensa Civil".

Por lo que se refiere a las infracciones, el artículo 133 establece que: "Será sancionada con prisión de 10 a 30 días y multa de 200 a 500 sucres quien no cumpliere las tareas o misiones específicas que se le encomendare".

REGLAMENTO GENERAL DE LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL.

En su artículo 75, dice que: "La Defensa Civil es una actividad de servicio permanente del Estado en favor de la Comunidad, que cumple a través del Sistema de Defensa Civil, responsable de la planificación, organización y utilización del personal, medios y servicios para prevenir, evitar, reducir y reparar los efectos de catástrofes de cualquier origen".

En el capítulo II.- De este reglamento, menciona el artículo 79; "De los organismos que integran el Sistema de Defensa Civil que tienen los siguientes niveles:

a).- Nivel Nacional.

b).- Nivel Provincial.

c).- Nivel Cantonal.

d).- Nivel Parroquial.

e).- Jefaturas de Zonas Especiales que se conformaran hasta el nivel provincial".

Capitulo III.- De las Jefaturas de Zonas Especiales Defensa Civil.

Capitulo IV.- De las Unidades de Defensa Civil de las Direcciones de Planeamiento de Seguridad para el Desarrollo Nacional.

Capitulo V.- De los Organismos Básicos y de las Unidades Auxiliares de Defensa Civil.

Capitulo VI.- Se refiere de los recursos financieros de la Defensa Civil. (3)

Como se puede observar, la Legislación ecuatoriana tiene una Ley de Seguridad Nacional, complementada por el reglamento general de la misma, cuya finalidad es la de organizar y estructurar la Defensa Civil de ese país contra las posibles contingencias. La Ley de Seguridad considera a

---

(3) Ley de Seguridad Nacional; Sría. Gral. del Consejo de Seguridad Nal.; Dirección Nal. de Defensa Civil del Ecuador; Impreso en Edic. Culturales, O.N.P.S.A., Quito, Ecuador; Quito 7 de agosto de 1979; pags. 1 a la 56.

"La Defensa Civil como una actividad de servicio permanente del Estado en favor de la Comunidad que tiende a desarrollar y coordinar las medidas de todo órden destinadas a predecir y prevenir desastres de cualquier origen; a limitar y a reducir los daños que tales desastres pudiesen causar a personas y a bienes; así como a realizar en las zonas afectadas, las acciones de emergencia para permitir la continuidad del régimen administrativo y funcional en todos los órdenes de actividad". (Art. 82)

Por su parte el artículo 76, del Reglamento General de la Ley que se cita, establece que: "El Sistema de Defensa Civil está constituido por el conjunto de organismos creados en los diferentes niveles de la División Política Administrativa, para prevenir y coadyuvar a proteger a la población de los daños que pudieran causar o causaren los desastres o calamidades".

Consideramos que los principios jurídicos que rigen tanto la Ley de Seguridad Nacional así como al Reglamento General de la Ley de Seguridad Nacional, ofrece a los ecuatorianos una mayor organización en todos los niveles de Gobierno, incluyendo la participación ciudadana en todos los aspectos, así mismo también toma en cuenta el renglón financiero y todos aquellos elementos básicos para ofrecer una mayor seguridad a la población en caso de desastres.

5.4.- C H I L E.

La Constitución Política de la República de Chile en artículo 72, menciona; "Son atribuciones especiales del Presidente: inciso 10o. segundo párrafo:

El Presidente de la República con la firma de todos los Ministros de Estado podrá decretar pagos no autorizados por la ley, sólo para atender necesidades impostergables derivados de calamidades públicas, de agresión exterior, de conmoción interna o del agotamiento de los recursos destinados a mantener servicios que no puedan paralizarse sin grave daño para el país. El total de los giros que se hagan con estos objetos, no podrá exceder anualmente del dos por ciento (2%) del monto de los gastos que autorice la Ley General de Presupuesto"...

Encontramos en esta legislación que las acciones que tiene el Presidente de la República, son de órden económico para enfrentar las necesidades que damanda el país en caso de presentarse calamidades públicas, como son: agresión del exterior, de conmoción interna o de otros acontecimientos que puedan paralizar y causar grave daño a la República.

BREVE ESQUEMA DE LA PROTECCION CIVIL CHILENA		
O R G A N O	NATURALEZA JERARQUIA	F U N C I O N E S
Presidente de la Republica	Solo se determinan las facultades que en virtud de la ley, tendra' en caso de siniestros, el Titular del Poder Ejecutivo.	1.- Decretar la afectacion de zona por motivo de sismos o catastrofes. 2.- Decretar normas de excepcion, servicios publicos, etc. 3.- Facultades en materia de protestos de letras de cambio y plazos de validez de cheques, materia crediticia, concertacion de prestamos, tareas de reconstruccion y auxilio, otorgamiento de creditos a damnificados, etc.
Ministerio del Interior.		1.- Recepcion de donaciones o erogaciones por causa del siniestro, en ayudas a diversas instituciones.
Ministerio de la Defensa.		1.- Preparar un plan organico para las emergencias que se produzcan por los siniestros. 2.- Programar la coordinacion de los recursos, etc.
Ministerio de Hacienda.		1.- Clasificar las donaciones que se reciban y determinar su destino, control, etc.
Contraloria Gral. de la Republica.		1.- Control de la inversion de donaciones etc.
E t c . (4)		

(4) Fuente: Secretaria de Gobernacion; Legislacion Extranjera sobre Calamidades Publicas.

CAPITULO VI

PROPUESTAS PARA AFRONTAR LOS SINIESTROS

A).- LAGUNAS DE LA LEY

En nuestros diversos ordenamientos jurídicos, existen diferentes normas, jurídicas y técnicas que hablan sobre el aspecto de Protección Civil y específicamente sobre emergencias, las que podemos localizar en los libros, folletos, reglamentos, manuales, revistas especializadas, etc., de diversos organismos públicos, por lo que hace difícil identificar directamente la mejor opción para establecer la norma jurídica concreta en la que se aplicará en los casos que pueda presentarse un siniestro o desastre.

Estos ordenamientos jurídicos otorgan a diversas dependencias y entidades públicas atribuciones directas en materia de prevención y atención de emergencia, así como el aspecto de rehabilitación urbana, el cual considero en este sentido que no existe una adecuada integración de las diversas actividades que se relacionan con el control y la administración de los estados de emergencia.

Por otra parte muchas de estas normas carecen de carácter jurídico, ya que no cumplen con su contenido y por la razón que la mayor parte de la población desconoce totalmente de la existencia de dichas normas.

Por tal motivo la legislación básica aplicable en materia de Protección Civil sobre emergencia y seguridad pública; desde mi punto de vista presenta lagunas que la ley

aún no ha podido concretizar para establecer los procedimientos y dar las bases constitucionales del marco jurídico referente a los estados de emergencia, la seguridad y la protección de la población, ya que se encuentran dispersas.

Ante la carencia de dichas normas, el Diario Oficial publicó el 6 de mayo de 1986, un decreto por el que se aprueban las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Portección Civil, misma que viene a proporcionar las funciones y las diversas actividades que tendrá la Administración Pública Federal en conjunto con todos sus Organismos y Entidades, la cual también involucra a las diferentes agrupaciones sociales, así como los Tres Niveles de Gobierno.

No obstante lo anterior analizaremos en forma somera los preceptos Constitucionales que se refieren a situaciones de emergencia y seguridad pública, las cuales no se le ha dado la debida atención para que estos puedan minimizar y controlar los estados de emergencia..

El Artículo 31, Fracción II, establece una obligación general que tienen todos los ciudadanos tanto hombres como mujeres para recibir la instrucción cívica y militar, contempla que esta enseñanza debe ser preparada y dirigida a la población, el cual se podrá hacer frente a los diversos conflictos que se presente.

El Artículo 73, Fracción XVI, Inciso a) establece que: En caso de epidemias de carácter o grave peligro de invasión

de enfermedades exóticas en el país, el Congreso de la Unión tiene la facultad de otorgar autorización a la Autoridad correspondiente para que éste dicte las medidas pertinentes.

Por su parte el Artículo 89, Fracción VI, dice: El Ejecutivo podrá disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente para poder hacer frente a las posibles contingencias causados en el interior del país y defensa de nuestra soberanía.

El Artículo 122.- "Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior". Este precepto señala que la Federación tiene el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia que provenga del exterior".

En su segundo párrafo dice: "En caso de sublevación o trastorno interior les prestarán igual Portección, siempre que sean exitados por la legislatura del Estado, o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida", en este segundo caso se requerirá que el Congreso Local, o en su defecto el Gobernador del Estado afectado, solicite tal protección.

El Artículo 124, señala las prevenciones generales que: "Las facultades que no estan expresamente concedidas por esta Constitución á los funcionarios Federales, se entienden reservadas a los Estados".

Este artículo se conoce como facultades concurrentes en que se crean dos competencias tanto la Federal y la Local, entendiéndose que estas facultades podrán ser conservados por las legislaturas locales.

Por lo que se refiere al Artículo 29 Constitucional, el Ejecutivo Federal puede decretar la suspensión de garantías, sin que exista solicitud alguna por parte de los Estados.

Por otra parte la Constitución no contempla figuras afines como para declarar una región determinada como zona de desastre en cuanto a los estudios y vulnerabilidad, que tiene el Territorio Nacional.

Como se desprende de lo anterior, existen preceptos que mencionan situaciones de emergencia y acciones que deberán observar las autoridades correspondientes para hacer frente a los siniestros, pero realmente no existe un capítulo o artículo en la Constitución que señalen los procedimientos que deberán efectuar las Autoridades Civiles y Militares para poder enfrentar los desastres que puedan ocurrir.

Conociendo las características que tiene nuestro país, es urgente entonces elaborar una Ley Reglamentaria del Artículo 29 Consitucional para hacer frenta a los estados de emergencia y a las calamidades públicas que azotan a nuestro territorio.

Esta Ley deberá proporcionar los lineamientos jurídicos, basados en el Sistema Nacional de Protección Civil.

B).- CREACION DE UNA LEY

De acuerdo a la información obtenida en el Diario Oficial del 6 de mayo de 1986, dentro de uno de los múltiples objetivos que tiene el Sistema Nacional de Protección Civil es la de instrumentar las bases jurídicas para crear una legislación sobre Seguridad Nacional.

Como se apuntó con anterioridad, actualmente existen numerosos ordenamientos legales, como son: Leyes, decretos, reglamentos, etc. que están relacionados con las atribuciones que en materia de Protección Civil, tienen diversos organismos de la Administración Pública.

Como consecuencia de lo anterior, se encuentran dispersos una variedad de ordenamientos jurídicos que contienen disposiciones de prevención y ayuda a la población en caso de presentarse un desastre, esta disposición contempla también los Tres Niveles de Gobierno.

Como ejemplo podemos señalar algunas disposiciones jurídicas que tienen algunos organismos públicos, que se relacionan con la actividad de Protección Civil, siendo la Secretaría de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Salud, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Desarrollo Urbano y Ecología entre otras. (1)

Como puede observarse algunas actuan de manera independiente y otras en forma conjunta como el caso de Marina y Defensa Nacional.

El objetivo principal que deberá establecer la legislación en cuestión es de "integrar y coordinar todas las acciones tendientes a proteger la vida humana, así como los bienes materiales y servicios de los riesgos y peligros derivados de un desastre a través de la intensificación de las medidas de prevención y auxilio.

---

(1) Cfr. D.O.F.; 6 de mayo de 1986, pag. 179.

Esta Ley deberá de establecer el marco jurídico sobre el cual se apoye el Sistema Nacional de Protección Civil y permita solicitar la ayuda y colaboración de organismos públicos, sociales y privados y aún de los ciudadanos en situaciones de grave riesgos colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria.

De manera preliminar se propone expedir un ordenamiento legal, que establezca un conjunto de bases que puedan desarrollar las competencias locales y prescriba las instancias y procedimientos para que la federación auxilie a los Estados y Municipios en la atención de la población ante casos de desastres y brinde su asistencia en las tareas de prevención". (2)

El contenido esquemático de la Ley deberá de contemplar los siguientes aspectos:

- Exposición de motivos.
- Fundamentos.
- Objetivos.
- Disposiciones generales.
- Competencia.
- De los deberes y obligaciones.
- Acciones preventivas.
- De la actuación en casos de emergencia.
- Los planes territoriales y especiales.

---

(2) D.O.F.; 6 de mayo de 1986; pag. 180.

- Aprobación, homologación e integración de planes
- Organización básica.
- Consejos consultivos.
- Grupos voluntarios.
- Responsabilidad de los ciudadanos.
- Asistencia financiera.
- Información y sanciones (3)

De lo anterior se desprenden las Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, siendo necesario para ello que la actividad que desarrolle la Administración Pública se enfoque en este aspecto para lograr la protección y seguridad de la sociedad.

Como resultado de las experiencias obtenidas y con la finalidad de planear, organizar y estructurar una Protección Civil con bases sólidas que garantice la adecuada predicción, prevención, protección y auxilio a la población ante situaciones de grave riesgo, es entonces inminente la publicación por parte del Estado, la Ley que hacemos mención en este capitulo.

Por último considero que el Estado debe promover ante las demás instituciones tanto públicas como privadas, así como en todos los niveles para organizar conferencias, exposiciones, simposios, mesas redondas, congresos, etc., con la finalidad de promover y dar a conocer a la población los avances tanto técnicos como cientificos en materia de Protección Civil.

---

(3) D.O.F.; 6 de mayo de 1986; pags. 180 y 181.

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

1.- Los siniestros son acontecimientos catastróficos que pueden ser originados por la naturaleza o por acciones provocadas por la actividad del hombre, y para poder contrarrestar los efectos que producen estos fenómenos a la sociedad, a la industria y al comercio, etc.; existen en nuestro ordenamiento jurídico disposiciones específicas que en forma eficaz constituyen para hacer frente a los efectos que estas producen.

2.- El artículo 29 Constitucional es la base para suspender las garantías individuales, y esta puede tener lugar cuando se da alguna de las causas que menciona el mismo como son: "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto". En este último rubro podemos encuadrar a los siniestros, motivo del presente estudio.

3.- Dada las características que tiene el Territorio Nacional, el Estado siempre ha desarrollado un Sistema de Protección Civil, el cual se ha venido perfeccionando con el transcurso del tiempo, para ofrecer una mayor seguridad a la sociedad, hasta convertirse en el Sistema Nacional de Protección Civil.

4.- El Sistema Nacional de Protección Civil creado por decreto y publicado en el Diario Oficial el 6 de mayo de 1986, tiene por objeto salvaguardar los intereses

sociales a través de la Protección de las personas y de sus bienes cuando ocurra un sinistro; forman parte de este sistema tanto Dependencias del Estado en sus tres Niveles de Gobierno, así como los particulares.

5.- A consecuencia de los sismos ocurridos en septiembre de 1985 se crea tanto el Sistema Nacional de Protección Civil, así como el Centro Nacional de Prevención de Desastres, este último fué creado por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial del 20 de septiembre de 1988, y es el resultado de un convenio entre nuestro país con el de Japón que tiene entre otras funciones las de investigar, estudiar y observar los peligros, riesgos y daños provenientes de elementos, agentes o fenómenos naturales o humanos que puedan dar lugar a desastres, integrando y ampliando los conocimientos de tales acontecimientos, en coordinación con las dependencias responsables.

6.- De los tres primeros siniestro que hago mención en el presente trabajo, las autoridades reflejaron el burocratismo, la falta de honestidad y la falta de coordinación e incapacidad para ayudar a la población dañada cuando se requería.

7.- En mi opinión considero que la función principal que tiene la Administración Públiça en caso de desastres es la de informar a la población de la situación real del desastre y de coordinar todas aquellas acciones en

relación a la Protección Civil, incluyendo las que desarrollen las dependencias públicas, que intervienen en la misma, dejando también como alternativa que los demás grupos sociales puedan participar activamente en estas labores, proporcionándoles el material necesario para ello.

8.- De acuerdo a las experiencias obtenidas de los siniestros pasados, será necesario establecer procedimientos de identificación personal, que expida aquella dependencia responsable, que sirva como identificación para aquellos organismos, entidades y grupos voluntarios que desarrollen labores de atención en emergencias, a fin de evitar la filtración de personas o grupos externos ajenos a estas acciones que pueden dificultar las labores de auxilio.

9.- En el caso concreto de la explosión del Volcán Chichonal y de gas ocurrido en San Juan Ixhuatepec, las Autoridades Estatales fueron responsables hasta cierto punto de los daños causados. En el primer caso por no desalojar a los habitantes de la zona antes de que dicho volcán hiciera erupción y, en el segundo por permitir el asentamiento humano cerca de las instalaciones de la planta de recepción y almacenamiento de gas, propiedad de Petróleos Mexicanos y sin que se observaran las medidas de seguridad.

10.- Con las lamentables experiencias observadas, es necesario entonces llevar a cabo un constante monitoreo por parte de aquellas dependencias públicas dedicadas a la Protección Civil, en todas aquellas zonas que por su vulnerabilidad se encuentran expuestas por alto riesgo de presentar siniestros, ésto será con la finalidad de prever posibles desastres en el futuro de nuestro país.

11.- Todas aquellas Dependencias, Autoridades y Organismos que desarrollen funciones de Protección Civil, deberán fomentar la orientación en todos los niveles educativos sobre esta materia, las que deberán señalar los objetivos básicos y formular programas que se relacionen con la seguridad civil enfocados al estado de emergencia tanto para la poblaciion escolar, así como en los centros de trabajo, en las industrias, en el comercio, etc.

12.- De lo anterior se desprende la idea que las Autoridades correspondientes deberán fomentar a corto y a mediano plazo entre la población general y en la población escolar una educación que se oriente sobre la Protección Civil, ya que por la ubicación geográfica que tiene nuestro país estaremos constantemente amenazados por algún fenómeno y para poder combatir y minimizar los riesgos que éstos puedan ocasionar, es necesario que el Estado incluya en los programas educativos, materias que contemplen la protección y seguridad como defensa y autodefensa de la población.

13.- Por otra parte deben fomentarse las exposiciones y tener una mayor difusión en todos los medios masivos de comunicación sobre seguridad y protección civil, señalando todos aquellos organismos que estan involucrados en este programa para que la población pueda ocurrir a ellos cuando sea necesario.

14.- Deberá fijarse permanentemente una partida en el presupuesto de egresos de la Federación un concepto que esté destinado para hacer frente a las eventualidades previstas por el artículo 29 Constitucional, con la finalidad de que el Estado tenga recursos económicos y financieros para poder enfrentar a todas aquellas contingencias públicas que pueden ocurrir en forma imprevista.

15.- En los pasados sismos de 1985 ocurridos en el D. F., se creó el Fondo Nacional de Reconstrucción, con las diversas aportaciones hechas por los distintos organismos públicos, privados, grupos sociales e internacionales a fin de levantar, construir, reconstruir y rehabilitar los diversos servicios que tiene el D. F.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación ejerció las funciones del Comité Supervisor de los donativos para la atención de los damnificados y reconstrucción de las zonas afectadas por los sismos, que a la luz pública se ignora con veracidad que montos

en efectivo se alcanzaron y en qué planos se destinaron.

16.- Por lo que se refiere a las normas de construcción, éstas deberán ser vigiladas constantemente por las Autoridades correspondientes del D. F., ya que parte de los edificios públicos y privados que resultaron dañados total o parcialmente, carecían de las normas mínimas de seguridad, dejandose ver la corrupción de las autoridades, que mediante algún donativo dieron el visto bueno a las obras.

17.- Por lo anterior, es urgente que el Gobierno Mexicano, conociendo la vulnerabilidad del Territorio Nacional y en especial el D. F., expida en forma urgente una ley sobre Seguridad Nacional, la cual organice a todas las autoridades tanto civiles como militares para lograr en conjunto una mejor y mayor coordinación en materia de Protección Civil, en que cada uno canalice todos los recursos necesarios viables para proteger a la sociedad y para restablecer prontamente la vida social afectada, donde participen también los diversos sectores de la poblaciíon en los tres Niveles de Gobierno.

18.- El artículo 26 Constitucional, señala que, el Estado debe organizar un Sistema Nacional de Planeación Democrática, estableciendo las bases para crear la Protección Civil que formará parte de la seguridad de la sociedad.

19.- Por lo que respecta a la expropiación de predios urbanos decretado por el Ejecutivo con motivo de los daños originados por los terremotos de Septiembre de 1985, este aspecto podría ser discutible en el sentido de que si fueron suficientes los predios expropiados para dotar de viviendas a cientos de familias que carecían de esa propiedad?.

20.- En consecuencia de todo lo anterior es recomendable tener en forma actualizada un directorio general que se refiera a la Protección Civil, que cuente con inventarios tanto de recursos humanos como materiales para disponer de ellos en forma inmediata cuando el país o una región de él se encuentren amenazados por algún fenómeno que ponga en grave peligro a la sociedad.

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

I.-

1.- A. BOLT BRUCE: Terremotos; Editorial Reverte, S.A. España 1981.

2.- ACOSTA ROMERO MIGUEL: Teoria General del Derecho Administrativo; Editorial Porrúa, S.A. 5a. Edición, México 1983.

3.- AMERLINCK C. MARIA: Relación Histórica de Movimientos Sismicos en la Ciudad de México. (1300 - 1900) Ediciones Gubernamentales Desarrollo Social - Sociocultur, México 1986.

4.- BAZDRESCH LUIS: Garantias Constitucionales curso introductorio, 2a. Edición, Editorial Trillas, S. A. México 1988.

5.- BURGOA ORIHUELA IGNACIO: Garantías Individuales; Editorial Porrúa, S. A. México 1985.

6.- CERVANTES AHUMADA RAUL:

Derecho Mercantil; Editorial Herrero, S. A. 4a. Edición, México 1982.

7.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS "COMENTADA". INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, UNAM, 1a. EDICION, MEXICO 1985.

8.- DELGADILLO GUTIERREZ L. HUMBERTO:

Elementos de Derecho Administrativo; Editorial Limusa, S. A. de C. V. 1a. Edición, México 1986.

9.- DE PINA VARA RAFAEL: Diccionario de Derecho; Editorial Porrúa, S. A., Mexico 1980.

10.- DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO , MEXICO ATRAVES DE SUS CONSTITUCIONES. LEGISLATURA LII; 32 EDICION. MIGUEL A. PORRUA EDITOR, MEXICO 1985.

11.- DIAZ BRAVO ARTURO: Contratos Mercantiles; Editorial Harla, México 1983.

12.- DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPANOLA; EDICION XIX, EDITORIAL ESPASA - CALVE, S.A., MEXICO 1984.

13.- DURAN CONTRERAS NICOLAS:
D.F. Zona de Desastre; Editorial Edamex, 1a. Edición, México 1983.

14.- ESCRICHE JOAQUIN: Diccionario Razonado y Jurisprudencia Editorial Norbajacalifornia, 2a. Reimpresión, Ensenada Baja California 1974.

15.- GELMAN OUSIE: Funcionamiento del sistema de protección y restablecimiento de la Ciudad de México frente a desastres "Folleto". Instituto de Ingeniería UNAM C.U. 1984.

16.- INTRODUCCION AL SEGURO DE RESPONSABILIDAD CIVIL GENERAL EN MEXICO; EMPRESA REASEGURADORA MUNCHENER RUCK - MUNICH RE; MEXICO

17.- MONTIEL Y DUARTE ISIDORO:
Estudio sobre garantías individuales, Editorial Porrúa, S.A 4a. Edicion, Facsimilar, México 1983.

18.- MORONES ARMANDO Y ESQUIVEL JAVIER: Laguna Verde Ediciones el Caballito, S. A. 1a. Edición, México 1987.

19.- MOTO SALAZAR EFRAIN: Elementos de Derecho; Editorial Porrúa, S. A. XIX Edición, México 1977.

20.- NAVA ALEJANDRO: Terremotos; Fondo de Cultura Económica, S. A. de C. V. - "CONACYT", 1a. Edición, México 1987

21.- NUEVA ENCICLOPEDIA TEMATICA; TOMO VIII, EDITORIAL CUMBRE, S. A. XXVI, EDICION, MEXICO 1981.

22.- OLVERA LUNA OMAR DE: Contratos Mercantiles; Editorial Porrúa, S. A. 1a. Eidicón, México 1982.

23.- PORRUA PEREZ FRANCISCO: Teoría del Estado, Editorial Porrúa, S. A. XV Edición, México 1981.

24.- REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA No. 55/56, INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, MEXICO 1983.

25.- REVISTA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, VOL. XL, No. 417, OCTUBRE 1985, C.V.

26.- REVISTA MEXICANA DE SEGUROS Y FIANZAS; VOL. XXXVIII No. 452, EDITORIAL NUEVA EPOCA, MEXICO 1985.

27.- ROJINA VILLEGAS RAFAEL:
Compendio de Derecho Civil Tomo I, Editorial Porrúa, S. A. XVI Edición, México 1979.

28.- SERIANO MIGALLON FERNANDO:
Desarrollo Urbano y Derecho, Editorial Plaza y Valdez, 1a. Edición, México 1988.

29.- TAZIEFF HAROUND; Cuando la tierra tiembla; 2a. Edición, Editorial Siglo XXI, México 1986.

30.- TERREMOTOS DE SEPTIEMBRE:
Sobretiro de las razones y las obras, crónicas del sexenio 1982 - 1988, Fondo de Cultura Económica, S. A. de C. V., México 1986.

II.- DOCUMENTOS CONSULTADOS:

31.- Atlas de Peligrosidad en el D. F.; Informe del D.D.F. y la Secretaría General de Protección y Vialidad, Unidad de Protección Civil del D. F., México.

32.- Desastre provocado por la erupción del volcán Chichonal: estudio de campo; Ovsei Gelman y Santiago Macías. Instituto de Ingeniería UNAM, Serie No. 465, UNAM 1983.

33.- Historia de los sismos de 1985; "La Ciudad de México", D.D.F., Editorial Carsa, México 1988.

34.- Informe de la Comisión Metropolitana de emergencia: Talleres gráficos de la Nación, octubre 1985, México.

35.- Informe de las acciones realizadas para la atención de la situación de emergencia provocada por el huracán "Gilberto", Sistema Nacional de Protección Civil; Secretaría de Gobernación, México 1988.

36.- Informe de la visita realizada a la zona afectada por la erupción del volcán Loma Grande "Chichonal", (SIPROR), Unidad de Protección Civil.

37.- La UNAM ante los sismos de septiembre, 1a. Edición UNAM, México 1985.

38.- Legislación Extranjera sobre calamidades públicas Secretaría de Gobernación, México.

39.- Memoria; desastre provocado por los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985: Depto. de enlace Inter-Institucional (SIPROR), Unidad de Protección Civil del D.D.F., México 1985.

40.- México esta de pie: Instalación de la Comisión Nacional de Reconstrucción: Dirección General de Comunicación Social, Presidencia de la República, octubre 1985, México.

41.- Plan DN-III-E; "Auxilio a la población en caso de desastre", Secretaría de la Defensa Nacional, México 1985.

42.- Programa General de Atención de Emergencia del Distrito Federal; D.D.F., Secretaría General de Protección y Vialidad; Unidad de Protección Civil del D.D.F., México 1987.

43.- Renovación Habitacional popular en el Distrito Federal síntesis de la memoria del programa, octubre 1985 marzo 1987; D.D.F., SEDUE. México 1987.

44.- Renovación para el cambio: Revista No. 31. Vol. III. Dirección General de Comunicación Social, Presidencia de la República, México 1985.

45.- San Juan Ixhuatepec: Memoria de una emergencia Gobierno del Estado de México, Toluca de Lerdo Estado de México, Noviembre de 1985.

46.- Sistema de Protección y Restablecimiento de la ciudad de México, (SIPROR), Unidad de Protección Civil; informe de la dinámica post-sismica, macrosismos del 19 y 20 de septiembre de 1985, Depto. de enlace inter-institucional, México 1985.

III.- DIARIOS OFICIALES CONSULTADOS:

47.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 24-DIC-1917.
48.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 27-MAYO-1942.
49.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 2-JUNIO-1942.
50.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 13-JUNIO-1942.
51.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 13-AGO-1942.
52.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 29-AGO-1942.
53.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 31-AGO-1942.
54.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 13-SEP-1942.
55.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 1-MAR-1944.
56.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 3-FEB-1945.
57.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 14-AGO-1945.

58.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 13-SEP-1945.

59.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 11-SEP-1973.

60.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 29-SEP-1977.

61.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 4-MAYO-1981.

62.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 6-MAYO-1986.

63.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 20-SEP-1988.

64.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, 31-MAYO-1989.

"PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1988 - 1994".

IV.- FUENTES LEGISLATIVAS CONSULTADAS VIGENTES:

65.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

66.- CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES.

67.- CODIGO DE COMERCIO.

68.- LEY GENERAL DE POBLACION.

69.- LEY GENERAL DE SALUD.

70.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

71.- LEY ORGANICA DE LA ARMADA DE MEXICO.

72.- LEY ORGANICA DEL EJERCITO Y FUERZA AEREA MEXICANOS.

73.- LEY DE PLANEACION.

74.- LEY DE SEGURIDAD NACIONAL:

SECRETARIA DEL CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL; DIRECCION GENERAL DE DEFENSA CIVIL DEL ECUADOR IMPRESO EN EDICIONES CULTURALES, O.N.P.S.A. QUITO ECUADOR 1979.