

263  
203



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"

"ANALISIS JURIDICO DE LA PROTECCION  
CIVIL FEDERAL EN MEXICO"

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A:  
ALMA ROSA ROSAS ALVAREZ

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN





## **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.

El presente trabajo lo dedico a todas aquellas personas que participaron para su elaboración, con el único propósito de que la interesada concluyera su Licenciatura.

A mis queridos y siempre recordados padres, por su valioso apoyo y consejos que siempre me brindaron.

A mis queridos suegros y a su hijo menor, por la constante inquietud que presentaron para que la interesada elaborara y concluyera el presente trabajo.

A lo que más amo en el mundo, mi  
hijo Germán Camilo.

A mi linda hermana Eva, por su  
apoyo incalculado que me brindó  
en el momento más preciso.

Al C. Lic. Juan Huidobro López,  
con un especial agradeciendo por  
haber hecho posible la  
realización del presente  
trabajo, debido a su atinada  
asesoría y dirección.

Al Tte. Cor. J.M. y Lic. Sabino B.  
Lugo Bravo, por su valioso apoyo  
moral.

# ANALISIS JURIDICO DE LA PROTECCION CIVIL FEDERAL EN MEXICO.

## C A P I T U L O   P R I M E R O

LAS FUERZAS ARMADAS COMO PRECURSORAS DE LA PROTECCION CIVIL EN MEXICO Y EL PLAN DN-III-E (AUXILIO A LA PROTECCION CIVIL EN CASOS DE DESASTRE).

1.1 ANTECEDENTES HISTORICOS QUE DIERON ORIGEN AL PLAN DN-III-E (AUXILIO A LA POBLACION CIVIL EN CASOS DE DESASTRE).	12
1.2 BASES LEGALES DEL PLAN DN-III-E.	13
1.2.1 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	13
1.2.2 LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.	14
1.2.3 LEY GENERAL DE POBLACION.	15
1.2.4 LEY ORGANICA DEL EJERCITO Y FUERZA AEREA MEXICANOS.	15
1.2.5 LEY ORGANICA DE LA ARMADA DE MEXICO.	16
1.2.6 REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL.	17
1.3 ANALISIS DEL CONTENIDO DEL PLAN DN-III-E (AUXILIO A LA POBLACION CIVIL EN CASOS DE DESASTRE).	20
1.3.1 INTRODUCCION.	21
1.3.2 PROPOSITOS.	21
1.3.3 INFORMACION.	22
1.3.4 MISIONES A LOS ORGANISMOS.	22
1.3.5 PRESCRIPCIONES ADMINISTRATIVAS.	26
1.3.6 ENLACE Y COMUNICACIONES.	27
1.4 APLICACION DEL PLAN DN-III-E, EN APOYO AL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL EN CASOS DE DESASTRE.	29
1.5 LAS FUERZAS ARMADAS EN LA PROTECCION CIVIL, EN BASE AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994.	34
1.6 VINCULACION DE LA SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL (PLAN DN-III-E), CON EL PROGRAMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL.	38

## C A P I T U L O   S E G U N D O

EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL EN MEXICO.

### 2.1 PRESENTACION.

2.2	CIRCUNSTANCIAS GEOGRAFICAS QUE CONFIGURAN A LA REPUBLICA MEXICANA.....	42
2.3	AGENTES AFECTABLES, REGULADORES Y PERTURBADORES DE LOS DESASTRES.....	44
2.3.1	AGENTES AFECTABLES.....	44
2.3.2	AGENTES REGULADORES.....	45
2.3.3	AGENTES PERTURBADORES.....	46
	a. DE TIPO GEOLOGICO.....	47
	b. DE TIPO HIDROMETEOROLOGICO.....	47
	c. DE TIPO QUIMICO.....	48
	d. DE TIPO SANITARIO.....	49
	e. DE TIPO SOCIO-ORGANIZATIVO.....	50
2.4	SURGINIENTO DE LA PROTECCION CIVIL EN MEXICO.....	51
	2.4.1 ANTECEDENTES HISTORICOS.....	51
	2.4.2 SISOS DEL 19 Y 18 DE SEPTIEMBRE DE 1985.....	53
	2.4.3 SURGINIENTO DE LA COMISION NACIONAL DE RECONSTRUCCION.....	57
2.5	CREACION DE LAS BASES PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL.....	60
	2.5.1 FUNDAMENTO LEGAL.....	60
	2.5.2 ORGANIZACION Y FUNCIONES.....	62

### CAPITULO TERCERO

<b>EL CENTRO NACIONAL DE PREVENCION DE DESASTRES (CENAPRED) COMO ORGANO DE APOYO A LA PROTECCION CIVIL.</b>		
3.1	ANTECEDENTES.....	65
3.2	NARCO JURIDICO.....	67
	3.2.1 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	67
	3.2.2 LEY GENERAL DE POBLACION.....	68
	3.2.3 LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.....	69
	3.2.4 DECRETO DEL EJECUTIVO FEDERAL EN EL QUE SE CREAN LAS BASES PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL.....	70
	3.2.5 DECRETO DEL EJECUTIVO FEDERAL EN EL QUE SE CREA EL CENTRO NACIONAL DE PREVENCION DE DESASTRES.....	71
	3.2.6 REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION.....	73
3.3	OBJETIVOS Y FUNCIONES DEL CENTRO NACIONAL DE PREVENCION DE DESASTRES.....	74
	3.3.1 OBJETIVOS.....	74



a. INVESTIGACION.....	75
b. CAPACITACION.....	77
c. DIFUSION.....	78
3.3.2 FUNCIONES.....	79
3.4. ORGANIZACION.....	82

## CAPITULO CUARTO

### PARTICIPACION DE LAS DEPENDENCIAS, Y ORGANISMOS FEDERALES, EN MATERIA DE PROTECCION CIVIL.

4.1 ORGANISMO EJECUTIVO.....	85
4.1.1 RESPONSABILIDADES DE LA COORDINACION GENERAL DE PROTECCION CIVIL.....	87
4.1.2 RESPONSABILIDADES DE LAS UNIDADES DE PROTECCION CIVIL.....	89
4.1.3 FUNCIONES DEL CENTRO NACIONAL DE OPERACIONES.....	91
4.2. PRINCIPALES COMPROMISOS DE PARTICIPACION DE LAS DEPENDENCIAS Y ORGANISMOS FEDERALES.....	92
4.2.1 RESPONSABILIDADES GENERALES.....	92
4.2.2 SECRETARIA DE GOBERNACION.....	93
4.2.3 SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL.....	93
4.2.4 SECRETARIA DE MARINA.....	94
4.2.5 SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.....	94
4.2.6 SECRETARIA DE ENERGIA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL.....	95
4.2.7 SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL.....	95
4.2.8 SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS.....	96
4.2.9 SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.....	96
4.2.10 SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL.....	97
4.2.11 SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA.....	98
4.2.12 SECRETARIA DE SALUD.....	99
4.2.13 COMPANIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES.....	100
4.2.14 PETROLEOS MEXICANOS.....	100

## CAPITULO QUINTO

### 5. ANALISIS JURIDICO DE LA PROTECCION CIVIL FEDERAL EN MEXICO.

5.1 BREVE RESEÑA HISTORICA DE LOS PRINCIPALES DESASTRES PRESENTADOS EN MEXICO Y QUE DIERON ORIGEN AL SURGIMIENTO DE LA PROTECCION CIVIL EN EL PAIS	101
---	-----

5.2 MARCO LEGAL DE LA PROTECCION CIVIL EN MEXICO. ....	104
5.3 REFORMAS Y ADECUACIONES A LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. ....	110
5.3.1. ARTICULO 29 CONSTITUCIONAL. ....	111
5.3.2 ARTICULO 73 CONSTITUCIONAL. ....	113
5.4 CONTENIDO DE LEY FEDERAL DE PROTECCION CIVIL, CON FUNDAMENTO EN LOS LINEAMIENTOS ESTABLECIDOS EN LAS BASES PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL. ....	114
5.4.1 EXPOSICION DE MOTIVOS. ....	114
5.4.2 FUNDAMENTOS LEGALES. ....	116
5.4.3 OBJETIVOS. ....	116
5.4.4 DISPOSICIONES GENERALES. ....	118
5.4.5 COMPETENCIA. ....	119
5.4.6 ACCIONES PREVENTIVAS. ....	122
5.4.7 DE LA ACTUACION DE LOS CASOS DE EMERGENCIA. ....	124
5.4.8 CUERPOS VOLUNTARIOS. ....	126
5.4.9 ASISTENCIA FINANCIERA. ....	128
5.4.10 INFRACCIONES Y SANCIONES. ....	129
5.4.11 INSPECCION Y VIGILANCIA. ....	130
CONCLUSIONES .....	133
BIBLIOGRAFIA.....	139

**CAPITULO PRIMERO.**

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

El presente trabajo se elaboró con el propósito de conocer los programas existentes en materia de protección civil aplicables en el país en caso de una emergencia, encontrándose que fue a raíz de los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985, donde se vió la necesidad de elaborar de manera organizada y urgente programas tendientes a hacer frente a la situación prevalecte, dada la falta de organización y la inexperiencia para afrontar una situación de emergencia de manera rápida y efectiva, para evitar un desastre desencadenado y como consecuencia la mayor pérdida de vidas humanas.

Por lo anterior, y dado que es una garantía consagrada en nuestra Constitución, el Estado, convocó a diferentes personalidades, a fin de elaborar un Programa de Protección Civil, suficiente para llevar a cabo una de sus tantas tareas, siendo la principal, que la población cuente con una protección y preservación de sus bienes jurídicos fundamentales, como son la vida, la salud, la familia y el patrimonio.

Por tal motivo, y conociendo de manera más clara, los diferentes subprogramas de protección civil, existentes en México, y dado el análisis jurídico que se realizó al marco jurídico que actualmente sustenta el Programa Nacional de

Protección Civil. se puede concluir que es necesario la elaboración de una Ley Federal de Protección Civil, capaz de regular todas las acciones en materia de protección civil, tendientes a la preservación y protección de la vida.

El citado trabajo. se dividió para su estudio en cinco capítulos. haciendo una breve introducción de cada uno de ellos. de la siguiente manera:

En el primer capítulo. se hace referencia a la participación de las Fuerzas Armadas como precursoras de la protección civil en el país, toda vez que era la costumbre de que ante la presencia de un desastre cualquiera que fuera su naturaleza. se ordenada la inmediata participación de apoyo a la población, actualmente la Secretaría de la Defensa Nacional. cuenta con un plan organizado denominado Plan DN-III E (Auxilio a la población civil en casos de desastre). que se vincula directamente con el ya organizado Programa Nacional de Protección Civil.

En el Capítulo Segundo del mismo trabajo, se refiere a las circunstancias geográficas que configuran el territorio nacional y que lo hacen susceptible a fenómenos naturales y factores de riesgos provocados por la presencia del hombre. producto de la complejidad y desarrollo de la sociedad mexicana. que favorece aún más las condiciones necesarias para provocarse un desastre.

Asimismo, se señala que a partir de los sismos de septiembre de 1985, las autoridades iniciaron acciones, mecanismos y organizaciones que fueron puestas en operación con el propósito de crear un órgano destinado a brindar el apoyo que requería la población para mitigar los daños que estaba provocando a la sociedad, creándose de esta manera las Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, conformado bajo los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

Dentro del Capítulo Tercero, se señala la creación del Centro Nacional de Prevención de Desastres, creado como un órgano descentralizado subordinado jerárquicamente a la Secretaría de Gobernación, y encargado del estudio, desarrollo, aplicación y coordinador de tecnologías para la prevención y mitigación de desastres, asimismo, es responsable de promover la capacitación profesional y técnica, sobre la materia.

En el Capítulo Cuarto del presente trabajo, se hace alusión a la participación de las Dependencias del Ejecutivo Federal, así como de los Organismos Públicos y Privados, que de alguna manera participan en apoyo de la protección civil, distribuyéndose a cada una de ellas funciones específicas, acorde a sus atribuciones y competencias, dentro de los programas de prevención, auxilio y apoyo y de esfuerzos

coordinados de trabajo para lograr un objetivo común que es brindar una mayor protección a la población ante la eventualidad de un desastre.

Por última se hace una presentación de las obras que se han elaborado y que hacen el marco jurídico de la protección civil en el país y que sustentan el actual Sistema Nacional de Protección Civil; asimismo, se desarrollan los puntos necesarios de los que constará la probable Ley Federal de Protección Civil.. para así dar cumplimiento a la primera tarea del mismo Estado que es la conservación y protección de la sociedad en el que se desenvuelve.

## CAPITULO PRIMERO.

LAS FUERZAS ARMADAS COMO PRECURSORAS DE LA PROTECCION CIVIL EN MEXICO Y EL PLAN DN-III-E (AUXILIO A LA POBLACION CIVIL EN CASOS DE DESASTRE).

1.1 ANTECEDENTES HISTORICOS QUE DIERON ORIGEN AL PLAN DN-III-E. (AUXILIO A LA POBLACION CIVIL EN CASOS DE DESASTRE).

Es menester señalar que las fuerzas armadas mexicanas fueron las que inicialmente se preocuparon por brindar ayuda a la población en general ante la eventualidad de un desastre. Lo anterior, se origina en el año de 1966, a consecuencia de un desbordamiento del río Pánuco, que provocó grandes daños a los Estados de Veracruz y Tamaulipas y que debido a la "...falta de un organismo específico para el auxilio inmediato de los habitantes de las zonas afectadas..."<sup>1</sup>, el Presidente de la república Lic. Gustavo Díaz Ordáz, giró instrucciones al C. Secretario de la Defensa Nacional, General de División Marcelino García Barragán, para que las Fuerzas Armadas acudieran de inmediato a brindar apoyo y auxilio a la población civil en casos de desastre en cada una de las regiones afectadas por inundaciones, ciclones, terremotos, etc., por lo anterior el citado General en coordinación con las 34 Zonas Militares

1. Plan DN-III-E (Auxilio a la Población Civil en Casos de Desastre). Secretaría de la Defensa Nacional, México, 1993, tomo I, pág.7.



existentes en aquél año. "...proyectaron y trazaron los planes de detalle y la participación en ellos, de las autoridades civiles y de la iniciativa privada, designando a la Secretaría de Gobernación para coordinar estos planes..."<sup>2</sup>.

A consecuencia de este mandato presidencial y debido a una coordinación entre las diferentes dependencias de la Secretaría, es como surge el Plan DN-III-E, mismo que se ha venido aplicando y actualizando acorde a las necesidades existentes de la población, con gran éxito y aceptación para beneplácito de los habitantes de la República Mexicana.

## 1.2 BASES LEGALES DEL PLAN DN-III E.

### 1.2.1 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La fundamentación legal de las Fuerzas Armadas Mexicanas, considerándose aquí, el Plan DN-III E, se encuentra contemplada en nuestra Carta Magna, en la parte orgánica donde se establecen las facultades del Poder Ejecutivo, correspondiente al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, que señala en su artículo 89, fracción VI, lo siguiente:

2. Revista del Ejército, México 1966, tomo XXI, pág.5.

"...VI. Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra, de la Fuerza Aérea, para la seguridad exterior de la Federación:..."<sup>3</sup>

#### 1.2.2 LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Con fundamento en lo establecido en el artículo 90 constitucional, la distribución de los negocios del orden administrativo de la federación se establecen conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su artículo 29 dice lo siguiente:

"...La Secretaría de la Defensa Nacional, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

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

XIX. Prestar los servicios auxiliares que requieran el Ejército y la Fuerza Aérea, así como los servicios civiles que a dichas fuerzas señale el Ejecutivo Federal..."<sup>4</sup>

3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. P.G.P. I.I.J.UNAM, México, 1994, pág. 400.  
4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Leyes y Códigos de México, Porrúa, México, 1994, págs.18 y 19.

### 1.2.3 LEY GENERAL DE POBLACION.

Del 11 de febrero de 1973. publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de enero de 1974. establece en su artículo 3/o. fracción XIII que es responsabilidad de la Secretaría de Gobernación:

"...Coordinar las actividades de las dependencias del sector público federal, estatal y municipal, así como las de los organismos privados para el auxilio a la población en las áreas en que se prevea u ocurra algún desastre..."<sup>5</sup>

### 1.2.4 LEY ORGANICA DEL EJERCITO Y FUERZA AEREA MEXICANOS.

Vigente a partir del 8 de diciembre de 1986. en su artículo 1/o. fracciones II. III y V, establece lo siguiente:

"...ARTICULO 1/o.-El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes:

II. Garantizar la seguridad interior:

5. Estatuto Legal de los Extranjeros, Ley General de Población. Porrúa, México, 1991. pág.41.

III. Auxiliar a la población civil en caso de necesidades públicas:

V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio a las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas...-6.

Asimismo, en el artículo segundo de la misma ley, señala que las misiones enunciadas, podrán llevarse a cabo por sí o en forma conjunta con la Armada de México o con otras dependencias de los gobiernos federal, estatal o municipal, todo conforme lo ordene o lo apruebe el Presidente de la República en ejercicio de sus facultades constitucionales.

#### 1.2.5 LEY ORGANICA DEL LA ARMADA DE MEXICO.

Vigente a partir del 22 de diciembre de 1974, establece en su artículo 2/o. fracción VII, que una de las funciones de la Armada de México en materia de protección civil es:

"...Fracción VII. Auxiliar a la población civil en los casos y zonas de desastre o emergencia, actuando por sí o

6. Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, Legislación Militar, Secretaría de la Defensa Nacional, México, 1992, tomo V, pág.6.

conjuntamente con el Ejército y Fuerza Aérea, conforme al Plan Nacional de Auxilio...<sup>7</sup>

#### 1.2.6 REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 1 de septiembre de 1992, mismo que establece las atribuciones y responsabilidades de la Secretaría de la Defensa Nacional en materia de Protección Civil, citando entre otros los siguientes artículos: Artículo 9/o, Artículo 10/o., fracción XIII; Artículo 11, fracción XXII; Artículo 16, fracciones X y XII; Artículo 17, fracciones VI y VII; Artículo 20, fracción IX; Artículo 25, fracción XIX y Artículo 40, fracción IV.

##### Artículo 9/o.

Se señalan las atribuciones y responsabilidades del subsecretario de la Defensa Nacional, con carácter de no delegables, siendo las siguientes funciones:

III. Desempeñar las comisiones y funciones especiales que el Presidente de la República le confiera, manteniéndolo informado sobre el desarrollo de las mismas:

7. Ley Orgánica de la Armada de México, Legislación Naval, Ateneo, S.A., México, 1957, pág. 2.

XV. Determinar la elaboración de los planes que sean necesarios para garantizar la defensa y seguridad interior de la Nación, sometiéndolos a la consideración del Presidente de la República.

Artículo 10.

XIII. Coordinar las actividades militares con las que desarrollen las autoridades civiles, instituciones o entidades públicas, en obras de interés nacional, de acuerdo con las instrucciones que reciba:

Artículo 11.

XXII. Dirigir la elaboración y actualización de los programas internos de protección civil que incumben a los órganos de la Defensa Nacional, emitiendo medidas de organización, planeación y vigilancia para su cumplimiento:

Artículo 16.

X. Elaborar y mantener actualizados los planes orientados a garantizar la defensa exterior y seguridad interior del país, dentro del marco de la Defensa Nacional:

XII. Proporcionar asesoramiento militar a organismos gubernamentales sobre la ubicación de toda clase de

instalaciones y vías de comunicación, por razones de seguridad nacional;

Artículo 17.

VI. Asesorar al Secretario de la Defensa Nacional en lo relacionado con la defensa civil y en asuntos de su competencia;

VII. Controlar y coordinar la intervención de la Fuerza Aérea en auxilio de la población civil en casos de necesidades públicas, conforme a las directivas que emita el Secretario de la Defensa Nacional;

Artículo 20.

IX. Elaborar y mantener actualizados los planes de su competencia orientados a garantizar la defensa exterior y seguridad interior del país, dentro del marco de la Defensa Nacional;

Artículo 25.

XIX. Proponer directivas orientadas a la prevención y control de desastres en asuntos de su competencia;

Artículo 40.

IV. Participar en la organización y operación de los transportes terrestres militares y/o civiles para apoyar a la población civil y cooperar con sus autoridades en caso de necesidades públicas o desastres, de conformidad con las directivas que emita el Secretario de la Defensa Nacional.

1.2.7 DECRETO PRESIDENCIAL DE FECHA 11 DE MAYO DE 1990, POR EL SE CREA EL CONSEJO NACIONAL DE PROTECCION CIVIL

1.2.8 BASES PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL.

1.2.9 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994.

1.2.10 PROGRAMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL 1990-1994.

1.3 ANALISIS DEL CONTENIDO DEL PLAN DN-III-E (AUXILIO A LA POBLACION CIVIL EN CASOS DE DESASTRE).

El citado plan como se señalo anteriormente, se ha ido aplicando en todas las regiones desde el año de 1966, y adecuando conforme las necesidades lo requieran, asimismo la Secretaría de la Defensa Nacional que es la responsable, se ha preocupado constantemente en mejorar y analizar las aplicaciones y acciones encontradas en el Plan.



Actualmente el apoyo que brinda el Ejército Mexicano en la protección civil, está vinculado directamente con el Sistema Nacional de Protección Civil, siendo ahora el responsable de las actividades el Secretario de Gobernación, sin embargo, para una mejor organización, los elementos que se desempeñan en las labores de auxilio se apegan a los lineamientos establecidos en el precitado Plan DN-III E.

Por lo anterior, y a fin de hacer un breve análisis del contenido del Plan, se divide para su estudio, de la siguiente manera:

### 1.3.1 INTRODUCCION.

En este tema se señalan los antecedentes que originaron la elaboración del Plan: El concepto y clasificación de los desastres; Desde que punto de vista se puede apreciar la magnitud de un desastre, así como las diferentes calamidades que con mayor frecuencia ocurren en el territorio nacional.

### 1.3.2 PROPOSITOS.

Señala los propósitos principales para establecer los lineamientos para la actuación de las tropas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos en el auxilio a la población durante las fases de prevención, auxilio y apoyo: Mantener la

confianza en la capacidad de respuesta ante una emergencia y optimizar los recursos de la Secretaría para hacer frente al problema.

### 1.3.3 INFORMACION.

Es aquí donde se citan las bases legales que sustentaron el Plan que se trata; nos señala como se conceptúa el Programa Nacional de Protección civil, así mismo la participación de la Secretaría de la Defensa Nacional en el citado Programa y la organización que tiene el Plan para el desempeño de sus funciones.

### 1.3.4 MISION Y DECISION.

Define la misión y decisión de los Centros de Operaciones; el concepto de Plan; la difusión entre las Unidades, Dependencias e Instalaciones del presente Plan; y las actividades de auxilio a la población comprendidas dentro de tres fases: de prevención, de auxilio y de recuperación.

### 1.3.5 MISIONES A LOS ORGANISMOS.

#### a. MANDOS TERRITORIALES.

Trata en este tema la coordinación que en la fase de prevención deberán tener los Mandos Territoriales con los diferentes organismos como son SEDESOL, como responsable en materia de reconstrucción y desarrollo, tenencia y uso del suelo, para "...mantener actualizado el diagnóstico de identificación y evaluación de fenómenos geológicos, principalmente sísmicos y vulcanológicos..."<sup>9</sup>, la vulnerabilidad de los centros de población, así como el sistema de monitoreo, detección, alerta y pronóstico en

relación a los fenómenos geológicos; coordinación con la SEMIP, SCT, PEMEX y CFE, y en general todo lo referente a los fenómenos hidrometeorológicos, químicos, sanitarios y socio-organizativos, con relación al organismo con que estén directamente vinculados, llevándose a cabo en la fase de prevención.

En la fase de recuperación, las unidades en refuerzo de los mandos territoriales "...se retirarán cuando la situación tienda a normalizarse y que las tropas con radicación en las zonas afectadas puedan continuar por sí solas con las labores de auxilio a la población en apoyo

9. Plan DN-III-E (Auxilio a la Población Civil en Casos de Desastre), Secretaría de la Defensa Nacional, México 1993, pág.25.

En la fase de auxilio. "...el auxilio a la población se convierte en la tarea prioritaria..."<sup>9</sup>. debiendo desempeñar las siguientes funciones: seguridad; búsqueda, salvamento y asistencia; evaluación de daños; servicios estratégicos: equipamiento y bienes, y por último los abastecimientos a las autoridades civiles..."<sup>10</sup>. Los apoyos que se proporcionen, estarán sujetos a la disponibilidad que exista en el área afectada y a los recursos que puedan ser trasladados a las citadas zonas; se participará también en la remoción de escombros y a coadyuvar en la recuperación de los servicios públicos.

b. DIRECCIONES GENERALES.

1. Dirección General de Sanidad.-Coadyuvará en las tareas de asistencia médico-hospitalaria.

2. Dirección General de Ingenieros.-Elaborará programas de supervisión a fin de constatar el estado que guardan las construcciones de las Unidades del Ejército; proporcionará apoyo en la remoción de escombros que afecten las vías de comunicación y servicios indispensables que hayan sido afectados; mantendrá disponible el equipo de ingenieros en las diferentes especialidades, a fin de estar

9. Ibidem, pág.32.

10. Ibidem. pág.40

en condiciones de trasladarse al lugar en donde se requiera y coadyuvará en las tareas de recuperación básicas de los servicios públicos.

3. Dirección General de Materiales de Guerra.-

Coadyuvará en las tareas de evaluación de daños, señalización de áreas de riesgo con respecto a fenómenos químicos, derrames de sustancias peligrosas, incendios, etc., y otros que puedan afectar fenómenos en cadena durante el desastre que se trate.

4. Dirección del Servicio Meteorológico Militar.-Se coordinará con la SARH, para el monitoreo, detección, pronóstico y alerta de fenómenos de carácter hidrometeorológico.

5. Dirección General del Registro Federal de Armas de Fuego y Control de Explosivos.-Mantendrá actualizada la reglamentación sobre el uso y manejo de explosivos y sustancias explosivas, de conformidad con la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, con especial atención a las inspecciones a las empresas autorizadas para comerciar con armas, explosivos y municiones.

6. Dirección General de Intendencia.-Deberá prever que se establezcan reservas de alimentos imperecederos para

suministro y apoyo inmediato a personal damnificado; supervisará que se elaboren menús de emergencia, a fin de que en los albergues se proporcione alimentación a los damnificados en igual cantidad y calidad a la que se proporciona al personal militar.

7. Dirección General de Transportes.-Proporcionará el apoyo de transporte terrestre, tanto para el personal militar de apoyo como para el traslado de damnificados.

8. Comandancia de la Fuerza Aérea Mexicana.-Se encargará del transporte aéreo del personal, material y equipo que ordene el Alto Mando.

#### C. INSTRUCCIONES DE COORDINACION.

Se observarán las medidas y disposiciones establecidas en las recomendaciones a la población en casos de desastre; se mantendrá contacto directo con el consejo de protección civil y en caso de que la magnitud del desastre rebase sus capacidades se deberá considerar el apoyo de personal y material de los Mandos Territoriales adyacentes.

#### 1.3.6 PRESCRIPCIONES ADMINISTRATIVAS.

Se refiere a los abastecimientos de tipo logístico con los que deberá contar los elementos operacionales

desplegados en auxilio a la población: al apoyo en la organización y distribución de medios de subsistencia como son: colchones, despensas, láminas de cartón, etc., de conformidad con los recursos que aporte el Centro de Operaciones o el Stock que mantiene la CONASUPO, de acuerdo a las necesidades en atención al tipo de desastre; los Mandos Territoriales dispondrán de materiales y herramientas como son: palas, picos, cuerdas, carretillas, guantes de trabajo, etc.. así mismo al mantenimiento con personal y recursos materiales; evacuación y hospitalización de personal; construcción de obras y alojamiento; mano de obra y por último acciones diversas.

#### 1.3.7 ENLACE Y COMUNICACIONES.

Deberán existir entre el Centro Nacional de Operaciones y el Centro Sectorial de Operaciones de la Secretaría de la Defensa Nacional, materializado con equipos de radio de alto mando; en lo que respecta a comunicaciones, el servicio de Transmisiones continuará funcionando bajo los procedimientos que para el caso ya tiene establecidos.

Y por último se señala lo más reciente que la Secretaría de Gobernación remitió a las Secretarías del Ejecutivo Federal, que es "La Organización Organo Ejecutivo y Compromisos de Participación del Sistema Nacional de

Protección Civil". publicada en el año de 1992, mismo que señala "...los esfuerzos y recursos que en materia de protección civil han desarrollado dependencias y entidades de la administración pública..."<sup>11</sup>, indicando que dentro de los organismos de participación de la Secretaría de la Defensa Nacional, es dentro del subprograma de auxilio donde deberá "...participar en la integración del "Plan de Emergencia" para realizar las acciones de auxilio, adecuando para ello, las tareas y programas preestablecidos de esta Dependencia, referente a las funciones de "Evaluación de Daños", "Coordinación de Emergencia", "Seguridad", "Búsqueda, Salvamento y Asistencia", "Servicios Estratégicos, Equipamiento y Bienes", "Salud" y "Aprovisionamiento"..."<sup>12</sup>.

Siendo así como se adecúa el Plan DN-III-E (Auxilio a la Población Civil en Casos de Desastre), elaborado por la Secretaría de la Defensa Nacional, y que se ha venido actualizando y adecuando a las necesidades y exigencias del Programa Nacional de Protección Civil, constituyendo el citado Plan la aportación del Ejército Mexicano a toda la población para beneficio propio así como para los mismos militares.

11. Organización, Órgano Ejecutivo y Compromisos de Participación. SINAPROC, S.G. México 1992, pág.3.

12. Ibídem. pág.14



Es importante señalar por último, que el hecho de que cada dependencia gubernamental tenga asignada una función específica dentro del Programa de Protección Civil, esto "...no impide que los Mandos Territoriales tomen las providencias para atender las consecuencias de un fenómeno en forma integral, puesto que puede suceder que donde ocurra el incidente no haya representación de dichas dependencias; en todo caso, al hacerse presente dicha representación se hará cargo de las funciones que tienen asignadas..."<sup>13</sup>

#### 1.4 APLICACION DEL PLAN DN-III-E, EN APOYO AL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL, EN CASOS DE DESASTRE.

La Secretaría de la Defensa Nacional contribuye y se vincula directamente con la protección civil por medio de la aplicación del Plan DN-III-E (Auxilio a la Población Civil en Casos de Desastre), mismo que tiene como misión principal el auxiliar "...a la población en casos de desastre, manteniendo el orden y apoyando a las personas en sus bienes, así como cooperar a la reconstrucción de las zonas afectadas..."<sup>14</sup>. "...mediante el despliegue de sus recursos

13. Plan DN-III-E (Auxilio a la Población Civil en Casos de Desastre), Op.Cit. pág.20.

14. Ibidem. pág. 20

humanos y materiales. a fin de reducir o mitigar los efectos de los fenómenos naturales y provocados tanto en las personas, como en sus bienes y su entorno..."<sup>15</sup>.

Para tales efectos se lleva a cabo el despliegue de las unidades, dependencias e instalaciones del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, para actuar en aplicación de las actividades de auxilio en los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal; para lo cual se integran al momento de presentarse una situación de emergencia, ocasionada ya sea por fenómenos naturales o por el hombre mismo.

Los Consejos de Protección Civil, que se encuentran preestablecidos para estos fines, una vez que se haga presente en el lugar del siniestro, las unidades militares cesarán del mando y se harán cargo de todas las actividades de auxilio los citados Consejos; sin embargo, si existiera el caso en el cual se presentara un desastre o una situación de emergencia, los mandos territoriales del Ejército Mexicano, previa autorización del Alto Mando, actuarán inmediatamente recurriendo con el personal y material necesario para brindar el apoyo a los habitantes, ya sea en la evacuación del área, brindando servicios médicos,

alimenticios, etc., inclusive en la limpieza del terreno afectado.

Existen casos también en los cuales no hay establecido un Consejo de Protección Civil, dada la lejanía de la localidad y por considerarse un área con pocos habitantes; en estas situaciones el ejército interviene mediante el traslado de tropas utilizando los medios de transporte terrestre, marítimo y aéreo, brindando inmediatamente la ayuda necesaria y de la misma manera, una vez que se presenten las autoridades competentes para brindar el apoyo a la población, entonces los mandos territoriales desplazan la función al responsable de protección civil, siendo a partir de ese momento cuando los elementos del ejército estarán bajo las ordenes de las citadas autoridades, en calidad de apoyo.

Siendo de esta manera como el Plan DN-III-E, se vincula con el Sistema Nacional de Protección Civil. Último organismo rector de cada una de las dependencias u organismos que participan en realizar esfuerzos encaminados a las tareas de prevención y preparación más adecuados, que permitan reducir o mitigar en lo posible los efectos de un desastre natural o humano.

Por lo anterior, y en base a la participación que cada una de las citadas dependencias del Ejecutivo Federal brinda

al Sistema, en el año de 1992, la Secretaría de Gobernación publicó los Compromisos de Participación dentro del Sistema Nacional de Protección Civil, citando que corresponde a la Secretaría de la Defensa Nacional, las siguientes actividades:

Dentro del Subprograma de Prevención:

Identificar aquellas instalaciones de la Secretaría que por la naturaleza de su función, puedan causar daños al exterior de las mismas; asimismo, instrumentar las acciones preventivas que reduzcan y/o eliminen los riesgos que presenten.

Reglamentar el uso y manejo de explosivos.

Apoyar en el monitoreo, detección, pronóstico y alerta de fenómenos de carácter hidrometeorológico.

Prevenir la presencia de agentes perturbadores en sus instalaciones que pudieran afectar al personal, usuarios, bienes y registros vitales de la dependencia, estableciendo mecanismos internos de detección de riesgos, así como de mantenimiento, conservación y seguridad de equipos e inmuebles.

Dentro del Subprograma de Auxilio, se compromete a participar al presentarse una emergencia mayor, en la integración del "Plan de Emergencia", para realizar las acciones de auxilio, adecuando para ello las tareas y programas preestablecidos en esta dependencia referente a las funciones de "Evaluación de Daños", "Coordinación de Emergencia", "Seguridad", "Búsqueda, Salvamento y Asistencia", "Servicios Estratégicos, Equipamiento y Bienes", "Salud", y "Aprovisionamiento"...(sic)

En el párrafo anterior, al referirse el documento al "Plan de Emergencia", se dirige indudablemente al Plan DN-III-E (Auxilio a la Población Civil en Casos de Desastre) y sus fases en las cuales se divide el referido Plan, a fin de brindar organizadamente el apoyo para el cual fue elaborado.

También se señala que la misma dependencia del ejecutivo federal, deberá participar en la evaluación de daños, seguridad de patrimonio de la población, coadyuvar en la asistencia médica hospitalaria, realizando las acciones de búsqueda, rescate y evacuación, entre otros.

Asimismo se menciona en lo que respecta al Subprograma de apoyo, que la Secretaría de la Defensa Nacional deberá entre las dependencias organismos y unidades administrativas internas involucradas en la ejecución, defender los aspectos correspondientes al Programa de Protección Civil de la misma

dependencia, así como promover, establecer, y/o realizar las actividades de investigación y desarrollo tecnológico, de ejercicios y simulacros, de educación, capacitación y orientación al personal, a los grupos de voluntarios y a la población en general, con el objeto de fortalecer la implantación de las acciones de prevención y auxilio correspondientes a la Secretaría.

Por último, señala que dentro de los citados Organismos de Participación, la Secretaría de la Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Recursos Humanos, Turismo y Procuraduría General de la República, deberán facilitar ante una situación de emergencia los medios de telecomunicación de que disponen, así como el personal especializado para su operación.

#### **1.5 LAS FUERZAS ARMADAS EN LA PROTECCION CIVIL, EN BASE AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994.**

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1989, se encuentra fundamentado en el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 9/o., 21, 29, 30, 33 y 42 de la Ley de Planeación y en base a los principios del Proyecto Nacional contenidas también en la Carta Magna, señala que la estrategia de

modernización nacional que el citado Plan adopta, tiene como objetivos primordiales: "...la defensa de la soberanía y promoción de los intereses de México en el mundo; la ampliación de la vida democrática; la recuperación del crecimiento con estabilidad de precios y el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población..."<sup>16</sup>.

Y con el fin de dar cumplimiento a los objetivos citados, el Plan Nacional de Desarrollo en su punto 3.2.1 "Contribución de las Fuerzas Armadas en la Seguridad Nacional y el Desarrollo en principio señala que las Fuerzas Armadas contribuyen a la seguridad de la Nación mediante la defensa de su soberanía, su independencia y su integridad territorial, a fin de asegurar el necesario ambiente de pacífica convivencia y solidaridad social, basado en un orden social justo; asimismo dice que las tareas en las que se requiere la participación del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea Mexicanos, han aumentado, siendo su principal responsabilidad la defensa de la Patria; sin embargo, participan también en el proceso de desarrollo integral de la nación coadyuvando a la preservación de las instituciones democráticas; y a la protección de instalaciones estratégicas para la seguridad y economía nacionales, así como de los recursos naturales, renovables,

16. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Diario Oficial de la Federación del 31 de mayo de 1989, pág. 3.

no renovables y de todo tipo con que cuentan el territorio y mares nacionales.

Además de las funciones citadas, las Fuerzas Armadas, realizan actividades que inciden directa o indirectamente en el desarrollo del País, entre las que se cuenta "...el apoyo a los habitantes de áreas afectadas por fenómenos naturales adversos, dentro del Sistema Nacional de Protección Civil..."<sup>17</sup>

Cita que dentro de las acciones de las Fuerzas Armadas para enfrentarse a la nueva etapa de modernización, participarán también "...compartiendo el compromiso de elevar el bienestar del pueblo..."<sup>18</sup>; asimismo, que para cumplir con eficiencia sus funciones en la defensa y soberanía nacionales y "...con sus labores de fuerza de paz en apoyo a la comunidad, que muchas veces se realizan a costa de la propia vida de soldados y marinos, las Fuerzas Armadas habrán de modernizarse..."<sup>19</sup>. Por lo que contarán con todo el apoyo del gobierno federal, para otorgar bienestar a los elementos con los que integran las Fuerzas Armadas, así como para sus familiares.

17. *Ibiden*, o.g. 53.

18. *Ibiden*, o.g. 53.

19. *Ibiden*, o.g. 53.



Y por último señala el citado Plan Nacional, las directrices que las citadas Fuerzas Armadas realizarán, siendo una de las acciones a señalar la que está relacionada directamente con el trabajo profesional que en materia de protección civil se está exponiendo y que textualmente dice que las Fuerzas Armadas deberán "...coadyuvar en la política del Estado en las acciones de protección civil y ayuda a la población, en aspectos generales como son; la protección a la ecología, la asistencia a la población en casos de desastre y la lucha contra los estupefacientes..."<sup>20</sup>

Como podemos observar la participación del Ejército Mexicano y en conjunto de las Fuerzas Armadas en la protección civil es de considerarse, ya que se encuentra contemplada partiendo desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que rige y guía a todos los mexicanos, hasta ordenamientos especiales emitidos por el Poder Ejecutivo en consideración a las necesidades del País, sin dejar pasar por alto los riesgos a los que está expuesta la sociedad y la manera en que puede apoyar el Ejército, que puede ser desde el otorgamiento de un simple cobertor hasta el otorgamiento de seguridad tanto personal como nacional.

20. Ibídem, pág. 54.

**E. VINCULACION DE LA SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL (PLAN DN-III-E) CON EL PROGRAMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL.**

La Secretaría de la Defensa Nacional contribuye y se vincula directamente con la Protección Civil por medio de la aplicación del Plan DN-III-E (Auxilio a la Población Civil en Casos de Desastre), mismo que tiene como misión principal el auxiliar a la población en casos de desastre, manteniendo el orden y apoyando a las personas en sus bienes, así como cooperar a la reconstrucción de las zonas afectadas mediante el despliegue de sus recursos humanos y materiales, a fin de reducir o mitigar los efectos de los fenómenos naturales y provocados tanto en las personas, como en sus bienes y entorno.

El Plan DN-III-E, fue elaborado como se mencionó al principio del capítulo, en virtud de la necesidad de apoyar a la población debido a un desbordamiento del río Pánuco en Veracruz, y a falta de un organismo específico que acudiera al auxilio de los habitantes afectados de la localidad, originó que el gobierno de la república girara instrucciones a la Secretaría de la Defensa Nacional, para que elaborara un Plan, capaz de garantizar la asistencia a las poblaciones afectadas por cualquier tipo de siniestro.

Siendo así como a partir del año de 1966, el Plan DN-III-E, se ha venido aplicando en todo el país, siendo

conocido y en muchas ocasiones exigido por los habitantes de todo el territorio nacional, sobre todo en todas aquellas localidades donde con mayor frecuencia se presentan calamidades de tipo natural como es el estado de Veracruz, Jalisco, Michoacán, Baja California, entre otros.

**CAPITULO SEGUNDO.**

**C A P I T U L O   S E G U N D O .****EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL EN MEXICO.****2.1 PRESENTACION.**

En la historia de México, siempre han existido desastres naturales que han provocado descontrol en las actividades cotidianas de la población, tal es el caso de las erupciones del volcán Xitle, que cubrió de lava el centro ceremonial de la ciudad de Cuicuilco, antes de la conquista española; o aquel desastre socio organizativo que hizo que toda la población de la antigua Teotihuacan tuviera que emigrar del lugar, por presentarse en el área una inesperada erosión que degradó las tierras de cultivo haciéndolas infértiles, ocasionando con esto hambre y sequías y como consecuencia abandono de las tierras.

Se cuenta también, que hubo terremotos, sin embargo, éstos eran considerados por los antiguos mexicanos como presagios de algunos triunfos obtenidos en las guerras.

No existen evidencias que relaten la existencia por parte de las autoridades regidoras, de algún órgano especial dedicado única y exclusivamente a brindar apoyo a la población, se sabe que tomaban medidas preventivas para evitar los estragos de un desastre, como es el caso de

Xochimilco. donde el gobierno ordenó la construcción de diques para el fluído del agua en tiempos de lluvia, evitando de esta manera su encharcamiento e inundación de la ciudad.

Ahora los tiempos en el México actual han cambiado. su población ha aumentado notablemente, concentrándose sobre todo en ciertas áreas. como es el Distrito Federal. Guadalajara, Monterrey y parte del Estado de México. como consecuencia de esto es más probable que los desastres provocados por el hombre sean más comunes. como ejemplo señalamos la explosión de miles de litros de gas combustible en San Juan Ixhuatepec. que hizo que se perdieran varios centenares de vidas humanas, así como sus bienes; otro ejemplo más reciente ocurrido en 1992 en la plaza de Guadalajara, Jalisco, que provocó pérdidas de vidas humanas y materiales.

Por último otra calamidad de origen natural que hizo que toda la República se estremeciera. fueron los sismos ocurridos los días 19 y 20 de septiembre de 1985. devastador para toda la población. sobre todo en el centro de la Ciudad de México. donde resultaron afectados edificios completos, negocios, etc., y lo más lamentable la gente que falleció en el siniestro. Todo esto trajo como consecuencia que el gobierno de la nación empezara a tomar conciencia de la necesidad imperante de la formación de un organismo regulador y responsable de la protección civil en México. creándose de

esta manera en el año de 1936, las Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, mismo que continúa modernizándose día con día.

## **2.2 CIRCUNSTANCIAS GEOGRAFICAS QUE CONFIGURAN A LA REPUBLICA MEXICANA.**

México como consecuencia de sus especiales condiciones geográficas, físicas, económicas, sociales y culturales, que le dan una identidad particular, ha tenido, tiene y tendrá que enfrentarse a calamidades. Como ejemplo más reciente y que ha sido significativo en la historia de los mexicanos son los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985, que afectaron sobre todo en la Ciudad de México.

Ahora señalamos en sí las características de las circunstancias geográficas de la República Mexicana, empezando con su figura física que tiene forma de un gran cuerno cuya parte más amplia corresponde a la frontera norte con 2,600 kilómetros de longitud y su parte más angosta al Istmo de Tehuantepec, donde tiene apenas 200 kilómetros.

Entre sus principales provincias geológicas se encuentra la denominada Eje Neovolcánico, dentro de la cual se ubica a la Ciudad de México. Geológicamente hablando se dice que el país en la época del Cenozoico tuvo gran actividad volcánica

en el eje que atraviesa la República Mexicana, a lo largo del paralelo 19 y en una línea oblicua desde Guatemala hasta Panamá en el sur. Esta actividad volcánica ha continuado hasta el presente con su secuela de fenómenos asociados, especialmente intensa sismicidad.

Se ha demostrado también que el gran número de sismos que se producen en México y América Central, dependen de los movimientos de grandes placas que cubren la superficie de la tierra que se desplazan en direcciones diferentes. En el caso particular de México y América Central se dice que la Placa del Cocos se esta desplazando hacia e introduciéndose por debajo de la placa de América del Norte, lo cual significa presiones y liberación de energía que se traduce en movimientos telúricos o sismos.

Como se puede observar el territorio mexicano se encuentra afectado por fenómenos naturales que lo hacen susceptible a sucesos naturales sobre todo a terremotos y maremotos, asimismo, no queda exento de ciclones, inundaciones, lluvias torrenciales o la existencia de volcanes activos, entre otros. De manera especial, como se ha observada y haciendo un análisis geofísico, "...se ha identificado que una gran parte del territorio mexicano puede presentar impactos graves de sismicidad..."<sup>1</sup>. Aunado a esto encontramos factores de riesgos provocados por la presencia del hombre, producto de la complejidad y desarrollo de la



sociedad actual, que hace todavía más favorables las circunstancias para provocarse los desastres.

## **2.3 AGENTES AFECTABLES, REGULADORES Y PERTURBADORES DE LOS DESASTRES.**

### **2.3.1 AGENTES AFECTABLES.**

Un agente o sistema afectable está compuesto por el hombre y su contorno físico, incluyendo a la población, los servicios y los elementos básicos de la subsistencia; los bienes materiales y la naturaleza; esto indica que es un todo de lo que rodea al hombre; también se dice que un sistema afectable puede ser "...cualquier comunidad o asentamiento urbano, área productiva o asentamiento humano..."<sup>2</sup>, sin considerar factores naturales y ecológicos que deben considerarse como parte elemental para la subsistencia del hombre y su evolución.

1. Andrade Delgado, Guillermo, "El Sistema Nacional de Protección Civil de México", Vols. II y III Nros. 8, 9 y 10. Instituto de Administración Pública de Nuevo León, A.C., México, 1928, pág. 195.
2. La prevención de los Desastres en México. Fasc. I, CENAPRED, S.G., México, 1993, pág. 2

Se hace énfasis a los asentamientos con el fin de conocer más al hombre y su entorno y poder actuar sobre los citados asentamientos, sobre todo en necesidades primordiales. como son la adecuada distribución de la población, agua potable, drenaje, energía eléctrica, gas alumbrado, transporte, basura y sobre todo seguridad de la comunidad; pues con los actuales criterios de los organismos gubernamentales que brindan este apoyo, surgido a raíz de los sismos ocurridos en el año de 1985 y las dos explosiones de gas flamante, que provocaron pérdidas humanas y materiales, es necesario la conciencia y responsabilidad, tanto de la población como de los organismos responsables de brindar los servicios. para evitar en lo futuro la sobrepoblación y a consecuencia de ello el riesgo a lo que está expuesta.

### 2.3.2 AGENTES REGULADORES.

En lo que respecta a fenómenos reguladores, se dice que "...están constituidos por la organización de las acciones, normas, programas y obras destinadas a proteger a los agentes o sistemas afectables, y a prevenir y controlar los efectos destructivos de los fenómenos o agentes perturbadores..."<sup>3</sup>; sobre los cuales existen leyes que otorgan atribuciones especiales a los diferentes organismos públicos o

institucionales federales, como el documento elaborado por la Secretaría de Gobernación, en el cual señala el apoyo que cada una de las dependencias del ejecutivo federal deberán brindar, actividades que se encuentran plasmadas dentro de los Compromisos de participación, sobre todo el materia de salud, alimentación, vivienda, y ayuda en general en casos de desastre, que aún antes de que existiera el ordenamiento, éstas disposiciones ya se llevaban a cabo por las siguientes instituciones: Secretaría de la Defensa Nacional, con la aplicación del Plan DN-III-E, Marina, Bomberos, Agricultura y Recursos Hidráulicos, etc., a nivel federal, estatal y municipal.

### 2.3.3 AGENTES PERTURBADORES.

Llámesese agente perturbador o calamidad a todo "...acontecimiento que puede impactar a un sistema afectable (población o entorno) y transformar su estado normal en un estado de daños que puede llegar al grado de desastre: por ejemplo, sismos, huracanes, incendios, etcétera..."<sup>4</sup>, que puede alterar el funcionamiento normal del hombre y su entorno físico, incluyendo los servicios, los bienes materiales y la naturaleza.

4. Simulacros de Evacuación, Guía Práctica, 2/a.Ed. CENAPRED, S.G., México, 1993, pág. 49

Los agentes perturbadores para su estudio se dividen en geológicos, hidrometeorológicos, químicos, sanitarios y socioorganizativos.

a. DE TIPO GEOLOGICO.

Se entiende por fenómenos geológicos todas aquellas calamidades tales como "...sismos, vulcanismo, deslizamientos y colapsos de suelos, hundimientos y agrietamientos, y algunas consecuencias de los sismos y erupciones volcánicas importantes tales como los maremotos (tsunamis) y lahares, entre otros..."<sup>5</sup>

La República Mexicana se considera un área preponderantemente sísmica y volcánica, debido como se señaló anteriormente, a los desplazamientos de las placas que componen el globo terráqueo y las fallas geológicas que la cruzan, como es la falla de San Andrés, que abarca desde la frontera norte hasta el sur del territorio.

b. DE TIPO HIDROMETEOROLOGICO.

Se entiende por fenómenos hidrometeorológicos "

5. Atlas Nacional de Riesgos, Secretaría de Gobernación, México, 1994, pag. 5.

...aquellos tales como ciclones tropicales, inundaciones, nevadas, granizadas, sequías, lluvias torrenciales, temperaturas extremas, tormentas eléctricas, mares de tempestad e inversión térmica, que por su periodicidad y por la intensidad de sus efectos totaliza un mayor volumen de daños que otros tipos de fenómenos...<sup>6</sup>. En la República Mexicana este tipo de fenómenos es también muy frecuente, siendo los ciclones tropicales los que más afectan, sobre todo en los meses de junio a octubre.

#### c. DE TIPO QUIMICO.

Debido al crecimiento industrial los fenómenos químicos en México se han presentado más frecuentemente, sobre todo en las grandes ciudades. Se considera como fenómenos químicos, todo aquel incidente o accidente que por sus características provocan un deterioro en el medio ambiente y llegan a repercutir en un desequilibrio ecológico y en pérdidas de vidas humanas, tales como los incendios, explosiones, envenenamientos colectivos por fuga de sustancias tóxicas y de radiaciones, resaltando en el territorio nacional por su incidencia los dos primeros, y los incendios forestales.

6. Programa Nacional de Protección Civil 1990-1994.  
Secretaría de Gobernación, México, 1992, pág. 39.

Debido al crecimiento industrial, los fenómenos químicos se han venido presentando más frecuentemente. En las últimas décadas por ejemplo, se han provocado incendios, explosiones y liberación de sustancias peligrosas, lo cual ha motivado que la protección civil cobre una especial relevancia, sobre todo en las ciudades donde se encuentran instalaciones industriales, comerciales y de servicios. Asimismo, el gobierno federal se ha preocupado por llevar a cabo convenios de participación con todas aquellas empresas que trabajen con sustancias químicas que de alguna manera signifiquen un riesgo para la población o naturaleza.

#### d. DE TIPO SANITARIO.

Los agentes perturbadores de tipo sanitario se dividen en: contaminación del aire, agua, suelo, de alimentos, desertificación, epidemias y zoonosis, plagas, lluvia ácida y fuga tóxica. Mismos que se vinculan estrechamente con el crecimiento de la población y la industria. Sus fuentes se ubican en las grandes concentraciones humanas y vehiculares. Siendo esta situación también preocupante para el gobierno federal, que ha trabajado arduamente con elaboración de programas aplicables a la población e industria, a fin de evitar en mucho la contaminación que abarca sobre todo aire, agua, suelo y alimentos. Asimismo se ha preocupado en evitar al máximo la mortalidad en todo el territorio nacional

mediante operativos eficaces de protección, auxilio o atención a la salud o de apoyo.

e. DE TIPO SOCIO-ORGANIZATIVO.

Finalmente se incluyen los fenómenos denominados socio-organizativo, que se presentan como producto de la dinámica social al interactuar factores demográficos, políticos y sociales, integrándose por los accidentes de transporte, la interrupción o desperfecto en el suministro de servicios públicos y las concentraciones de población masiva.

Los accidentes de transportes pueden ser: aéreos, marítimos, fluviales, terrestres y ferroviarios; por otro lado las interrupciones de los servicios con contemplan desde: la energía eléctrica, agua potable, teléfono, drenaje, transporte urbano, recolección de basura, abastecimiento de alimentos y combustibles, cualquiera de los cuales se pueda desorganizar la estructura social; en lo que respecta a las organizaciones masivas de población, se dan principalmente en estadios, cines y plazas de toros.

Este aspecto problema al igual que los otros fenómenos también sigue en aumento, siendo la solución en este caso, la descentralización de poderes, y dependencias del sector público federal, así como la manera organizada de asentamientos humanos, considerándose su crecimiento y

desarrollo general, a fin de que no se concentre la población dentro de una misma área.

## 2.4 SURGIMIENTO DE LA PROTECCION CIVIL EN MEXICO.

### 2.4.1 ANTECEDENTES HISTORICOS.

Los desastres naturales en el país siempre han existido, sin embargo, en las últimas décadas éstos han aumentado, provocando mayores estragos en comparación con otros tiempos, todo debido a que en la actualidad existe una sobre población, misma que va aumentando constantemente, haciendo asimismo más favorable la provocación de un desastre, sea por error humano o de origen natural.

Para ser específicos acerca de los antecedentes históricos que demuestran acertadamente el surgimiento de la protección civil en México, se ha demostrado que no existen suficientes elementos para comprobar la existencia de este sistema de auxilio, sin embargo, los antiguos mexicanos si contaron con un sistema de protección civil adecuado a la población y territorio, sobre todo para evitar las inundaciones provocadas por las lluvias, que inclusive en la Ciudad de México se continúan presentando.



En lo que respecta a sismos, éstos eran considerados como presagios de sus triunfos; las plagas y enfermedades contagiosas se presentaron a raíz de la conquista española; en lo que respecta a erupciones volcánicas misma que fueron frecuentes, se ha comprobado que realmente no existió un plan de evacuación adecuado para tal siniestro, pues se han encontrado restos cubiertos por la lava, suponiéndose con esto que las consecuencias de una erupción volcánica eran más espontáneas o simplemente no le prestaban la importancia que debía darse.

Sin embargo, en el presente trabajo se ha tomado como un antecedente histórico el desbordamiento del río Pánuco, en el año de 1966, mismo que provocó severos daños a los estados de Veracruz y Tamaulipas, por lo cual por mandato presidencial, el ejército mexicano se vió en la necesidad de organizar un plan adecuado para apoyar a la población que se encontraba afectada por el desbordamiento, ordenando el Secretario de la Defensa Nacional a su Estado Mayor organizara un Plan de emergencia que cubriera todos los requisitos necesarios para brindar la ayuda requerida en esos momentos por la población e inclusive aplicable aún después de cedido el desastre.

Siendo así como a partir del año de 1966, el Plan DN-III-E (Auxilio a la población civil en casos de desastre) adquirió su reconocimiento ante la población mexicana, aplicándose actualmente a nivel nacional.

Actualmente el citado Plan DN-III-E se encuentra estrechamente vinculado con el Sistema Nacional de Protección Civil, que surgió a raíz de la Comisión Nacional de Reconstrucción que se estableció como consecuencia de los sismos provocados en septiembre de 1985 y que hizo que el gobierno mexicano, así como los habitantes, se percataran de la necesidad de crear un órgano regulador de la protección civil, capaz de efectuar acciones de común acuerdo, destinadas a la protección de los ciudadanos contra los peligros y riesgos que se presentan ante cualquier desastre.

#### 2.4.2 SISMOS DEL 19 Y 20 DE SEPTIEMBRE DE 1985.

Como se hizo mención en el tema acerca de las circunstancias geográficas que configuran a la República Mexicana, a partir de ese análisis físico, geográfico y geológico, en el cual se ubica a México como una región altamente vulnerable a los sismos, en el mes de septiembre de 1985, siendo aproximadamente las 07:18 horas, la Ciudad de México se fue fuertemente sacudida por un terremoto, que trajo como consecuencia pérdidas de vidas humanas y materiales, asimismo, favoreció para que, a partir de ahí se tomaran por parte de las autoridades, acciones, mecanismos y organizaciones constitucionales y sociales que fueron puestas

en operación para concluir con la creación inmediata del Sistema Nacional de Protección Civil.

Remontándonos a la historia, se sabe que estos sismos liberaron gran cantidad de energía debido al desplazamiento y acomodo de las placas. El epicentro de estos sismos se encontró a distancia de 400 kilómetros de la Ciudad de México, en las Costas del Estado de Guerrero.

El primer terremoto del 19 de septiembre tuvo una magnitud de 7.8 en la escala de Richter y ha sido uno de los más fuertes en las últimas épocas. El segundo alcanzó una magnitud de 7.3 grados y en la misma escala.

Según datos técnicos, el primer sismo tuvo una duración de entre "...2.5 y 3 minutos y alcanzó una magnitud de ondas entre 3 y 5 veces mayores que las anticipadas con una frecuencia de ciclos de 2 seg.de duración, lo que coincidió con la resonancia de los suelos de la cuenca de México que fluctúa entre 2 y 3 seg., lo cual produjo, especialmente entre los edificios de 8 a 15 pisos, en efecto devastador, ya que entraron en resonancia..."<sup>7</sup>

7. Nassmacher, Miguel, "México y la Protección Civil, los Desastres Naturales y la Planificación de los Asentamientos Humanos", Estudios Municipales/ Política/ Gobierno/ Derecho/Administración/No.24,año IV,nov-dic 1982, pág.01,5.6.

Los daños cubrieron un área muy extensa que abarcó cerca de 800 kilómetros cuadrados, concentrándose los más graves en un espacio de unos cuantos kilómetros cuadrados del centro de la ciudad.

En las localidades del interior (Michoacán, Jalisco, Guerrero y Estado de México), los daños a las grandes estructuras y edificios fueron de menor gravedad, debido a que la duración del sismo fue menor, por la mayor cercanía al epicentro y por la existencia de suelos con una resonancia distinta a la de la cuenca de México.

Las acciones tomadas por las autoridades, se concentraron principalmente en brindar atención médica a los heridos y al rescate de las personas que se encontraban entre los escombros; paralelamente se establecieron hospitales improvisados que de alguna manera reemplazaron a los edificios de salud dañados por el movimiento telúrico. Asimismo, se procuró restablecer los servicios básicos como son agua, electricidad y comunicaciones, que al principio habían sido interrumpidos.

Inmediatamente se empezó a recibir ayuda de otros países, sobre todo con medicamentos, víveres, tecnología empleada para el caso, etc., a través de organizaciones internacionales y también directamente por parte de los países amigos de México, los cuales dejaron un testimonio

imborrable de solidaridad, dedicación y entrega que todos los mexicanos no olvidarán jamás.

Los daños ocasionados fueron de consideración, según estimaciones oficiales hubo en la Ciudad de México 6000 muertos y 2000 desaparecidos, 30000 heridos y 150000 damnificados.

Así mismo, se vieron afectados la vivienda, el sector salud, educación, los edificios públicos, el sector telecomunicaciones, que vió cortadas sus líneas y por último los hoteles.

Las redes de conducción de agua, drenaje y alcantarillado, así también el sector de la industria y comercio y en especial la industria del vestido; también resultó afectado el pequeño comercio con la pérdida de 800 locales aproximadamente.

Por último cabe señalar las repercusiones que tuvieron estos desastres en el empleo, en efecto más de 15000 personas quedaron sin trabajo, afectando principalmente el sector industrial del vestido y en menor escala el sector servicios y el comercio. "...En conclusión se calcula que el monto

total de las pérdidas ascendió a la suma de 4.103.5 millones de dólares...<sup>8</sup>

#### 2.4.3 SURGIMIENTO DE LA COMISION NACIONAL DE RECONSTRUCCION.

Con motivo de los citados sismos que ocurrieron en el mes de septiembre de 1985, se hizo ver la necesidad de perfeccionar los dispositivos existentes destinados a la protección civil, a fin de reaccionar oportunamente ante cualquier desastre.

Por lo anterior, el Ejecutivo Federal convocó a "...un grupo de ciudadanos al que denominó Comisión Nacional de Reconstrucción..."<sup>9</sup> creado por decreto presidencial el 9 de octubre de 1985, mismo que estaría destinado a resolver las necesidades de urgencia surgidas a consecuencia de los citados terremotos.

Esta Comisión se estructuró en seis comités, siendo uno de ellos, el de Prevención de Seguridad Civil, que más tarde generaría las Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de mayo de 1986.

8. Ibídem, pág. 99.

9. Programa Nacional de Protección Civil 1990-1994. Op.cit. pág.15

Los cinco comités restantes estaban destinados a:

- "...Diagnosticar los riesgos previsible.
- Diseñar planes y programas específicos de seguridad civil.
- Recomendar los instrumentos de coordinación y concertación.
- Coordinarse con las acciones de estados y municipios.
- Organizar y establecer un sistema nacional de protección civil que garantice la mejor planeación, seguridad, auxilio y rehabilitación de la población y de su entorno ante situaciones de desastre, incorporando la participación de la sociedad en su conjunto..."<sup>10</sup>.

Asimismo, el Presidente de la República hizo un llamado a la ciudadanía, a fin de que participara en el cambio de la estructura actual y se adecuara estos cambios a la situación prevaleciente, que era la urgencia de la reconstrucción del país, la democracia, las libertades y las instituciones de la Nación; siendo el Comité de prevención de Seguridad Civil, quién fungió como órgano de consulta y participación ciudadana, con objeto de realizar los estudios que llevaron a establecer un Sistema Nacional de Protección Civil, "...instrumento que permitiera una

10. Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, Op.Cit. pág. 13.

situación crítica, como la que significan los desastres, seleccionar en forma inteligente las opciones; contemplar conjunta y globalmente los programas: integrar los programas y los proyectos entre sí para formar un todo: definir los procesos y programar las acciones, todo ello en un todo dinámico y ordenado..."<sup>11</sup>

A fin de integrar debidamente el citado Comité, éste quedó integrado por el C. Presidente de la República, quien lo presidió y en su ausencia por el C. Secretario de Gobernación, Secretarios de la Defensa Nacional, Marina, Agricultura y Recursos Hidráulicos, comunicaciones y Transportes, Desarrollo Urbano y Ecología hoy SEDESOL, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Director del Centro Nacional de Estudios Municipales, el Secretario General del Centro de Población y el Subsecretario de Gobernación. Igualmente el Presidente de la República invitó a otras personalidades a trabajar en el Comité, como son el Doctor Miguel Acosta Romero, Director de la Facultad de Derecho de la UNAM, Ingeniero Alberto Franco Sarmiento, Presidente de la Cruz

11. México y la Protección Civil, los Desastres Naturales y la Planificación de los Asentamientos Humanos, C.C.I.T. Pág. 91.



Roja Mexicana, los Directores de los Institutos de Geología, Geofísica, Ingeniería, entre otros.

## **2.5. CREACION DE LAS BASES PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL.**

### **2.5.1 FUNDAMENTO LEGAL.**

Como se hizo mención y debido a los desastres provocados en septiembre de 1985, el Presidente de la República por acuerdo pronunciado en el Diario Oficial de la Federación del 9 de octubre de ese mismo año, ordenó la integración de la Comisión Nacional de Reconstrucción, que se compuso por seis comités, siendo uno de ellos el de seguridad civil, que sería el responsable de realizar los estudios fundamentales para llevar a cabo el establecimiento de un Sistema Nacional de Protección Civil.

Posteriormente el día 29 de septiembre de 1985, los Presidentes de los subcomités hicieron entrega de los trabajos, resultado de dos meses de trabajo, esfuerzo y dedicación, ciudadanos que dieron lo mejor de sus conocimientos y experiencias para sentar las bases sobre las cuales pudiera apoyarse la conformación del Sistema, que sería posteriormente un Programa Nacional.

Ya anteriormente el Presidente de la República Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, al asumir el cargo como titular del Poder Ejecutivo Federal, promovió la reforma de los principios del desarrollo económico y social, establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fundamento en base del cual se apoyarían para crear las Bases del Programa Nacional de Protección Civil.

Dentro de estas reformas se encuentra el artículo 26 Constitucional, donde se señala que "...El Estado organizará un sistema de planeación democrática de 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..."<sup>12</sup>

En el marco de estas disposiciones se presentó a la Nación el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en los términos y plazos fijados por la Ley de Planeación, expedida el 6 de enero de 1983, que marca en su artículo 1 "... Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional de Desarrollo y alcanzar en función de ésta, las

12. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
Comentada, Op.Cit. págs. 121.

actividades de la administración pública federal..."<sup>13</sup>; marca asimismo, las necesidades de integrar programas especiales, operativos, anuales y sectoriales de mediano plazo, con compromisos, cifras y adecuaciones que exijan en cada caso las circunstancias particulares de las áreas de planeación.

Como se puede observar, es en base a un contexto jurídico constitucional, como se presenta a la sociedad el Sistema Nacional de Protección Civil, como un conjunto orgánico y articulado de estructuras y relaciones funcionales, métodos y procedimientos que deberán establecer las dependencias gubernamentales y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los grupos sociales y con las autoridades de los Estados y Municipios, con el fin de realizar acciones de común acuerdo destinados a la protección de la población, contra peligros y riesgos de sus vidas, bienes y su entorno en general, susceptibles a la presencia de un desastre.

#### 2.5.2 ORGANIZACION Y FUNCIONES.

El Sistema Nacional de Protección Civil está conformado bajo los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y

13. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Op.Cit. págs. 91.

Municipal, y de tres instrumentos principales: el Programa, los Consejos y los cuerpos voluntarios.

Los Consejos nacional, estatales, municipales y del Distrito Federal en materia de protección civil, participan con funciones consultivas, esto quiere decir, que formalizan los acuerdos y concertar entre los diferentes sectores de la sociedad.

Los Organos de la Administración Pública, actúan de manera ejecutiva, siendo representados por el Presidente de la República y el Secretario de Gobernación, mismo que sule las ausencias de aquel, desempeñándose con funciones de vigilancia y operación; asimismo, integra y opera el Programa, ejerciendo a través del Subsecretario de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social, apoyándose ésta en la Dirección General de Protección Civil.

Y por último los grupos y personas que realmente se encuentren vinculados a la protección civil y que se les denomina voluntarios.

Existen también dentro de la estructura y funciones del Sistema y en los tres niveles de gobierno, las Unidades de

Protección Civil, que funge como enlaces entre las dependencias del gobierno federal, funcionando como vigilantes, asimismo brindan orientación y apoyo a la población en general, en lo que respecta a protección civil.

**CAPITULO TERCERO.**

## CAPITULO TERCERO .

## EL CENTRO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE DESASTRES (CENAPRED). COMO ORGANO DE APOYO A LA PROTECCIÓN CIVIL.

## 3.1 ANTECEDENTES.

El Centro Nacional de Prevención de Desastres fue creado como resultado de las relaciones entre los gobiernos de Japón y México, con el fin de estrechar sus lazos de amistad y colaboración recíproca.

Y como muestra de lo anterior, en el año de 1986, se formalizó un convenio de cooperación técnica y científica que permitió a México aprovechar los avances tecnológicos del Japón, complementando de esta manera sus propios logros o adquiriendo innovaciones que lo beneficiarían considerablemente.

En este marco de colaboración y reciprocidad, la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA), la Secretaría de Gobernación y la Universidad Nacional Autónoma de México, ejecutaron un estudio materializado en el año de 1987, en el cual el gobierno japonés decidió realizar un diseño básico de un Centro Nacional de Prevención de Desastres Sísmicos y envió una misión que confirmó el proyecto, la cooperación

financiera. el mantenimiento y administración. y las condiciones locales de la construcción.

El gobierno del país hermano. dispuso para la creación del Centro una donación de 9.5 millones de dólares para costear la construcción y equipo especializado del Centro. a través de la Cooperación Financiera No Reembolsable. que destina el apoyo económico de los países en desarrollo. El proyecto se formalizó en agosto de 1988, como el acto de mayor significación en la conmemoración del segundo centenario de las relaciones de amistad, colaboración e intercambio entre México y Japón.

Posteriormente en mayo de 1991, se llevó a cabo la inauguración del Centro, quedando las instalaciones dentro del terreno que cedió en comodato la Universidad Nacional Autónoma de México.

En lo referente a recursos. el gobierno mexicano por su parte. destina gran parte de ellos a la instrumentación y operación del Centro. cumpliendo de esta forma con el compromiso de colaboración y demuestra la voluntad política del actual gobierno para crear las condiciones para una respuesta favorable. ordenada y ágil ante cualquier calamidad que pueda afectar a la sociedad.



Siendo de esta manera como el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) surge como un instrumento técnico, que permite ampliar el conocimiento de los agentes perturbadores, afectables y reguladores de los desastres, asimismo para promover sobre las bases científicas, la prevención y atención óptima de las calamidades.

### 3.2 MARCO JURIDICO.

#### 3.2.1 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

En el numeral 90 de la Constitución Mexicana, señala lo siguiente:

"...La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expide el Congreso, que distribuirá los negocios de orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación..."<sup>1</sup>

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
Comentada, Op.Cit. pág. 405.

Bajo este fundamento legal el Centro Nacional de Prevención de Desastres se creó como un negocio de orden administrativo descentralizado, que se rige bajo las ordenes de la Secretaría de Gobernación, misma de quien depende técnica, operativa y administrativamente.

### 3.2.2 LEY GENERAL DE POBLACION.

En el artículo 3 fracción XIII del citado ordenamiento, señala que una de las funciones de la Secretaría de Gobernación es dictar y ejecutar o en su caso promover ante los organismos o entidades competentes, las medidas necesarias para:

"...Coordinar las actividades de las dependencias del sector público federal, estatal y municipal, así como de los organismos privados para auxilio de la población en las áreas en que se prevea u ocurra algún desastre..."<sup>2</sup>

Con fundamento en lo anterior, se hace responsable a la Secretaría de Gobernación ante cualquier dependencia u organismo que participe en todo aquello relacionado con la

2. Ley General de Población, Ediciones Andrade, S.A.C.V., Tomo III, 15/a. Ed., México, 1986, pág.425.

protección civil, o preste auxilio a la población ante cualquier desastre. Tal es el caso de la Secretaría de la Defensa Nacional, cuando participa en la aplicación del Plan DN-III-E, que por orden presidencial se aplica para auxilio a la población civil, que cesa su función al momento de presentarse al lugar afectado la autoridad competente, responsable de brindar apoyo a la población ante la eventualidad de un desastre.

### 3.2.3 LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Señala en el artículo 17 lo siguiente:

"...Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables..."

Como se señala anteriormente, también con base al citado artículo, la Secretaría de Gobernación planeó con apoyo de otros organismos, el Centro Nacional de Prevención de Desastres, en virtud de ser necesario un centro de estudio dedicado a la investigación y prevención de cualquier calamidad que pueda afectar a la sociedad y entorno, responsable también de la capacitación y difusión de todo lo inherente a desastres.

#### **2.4 DECRETO EN EL QUE SE CREAN LAS BASES PARA EL ESTABLECIMIENTO SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL.**

Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 6 de mayo de 1986, mismo que señala dentro del capítulo sexto titulado "Instrumentos Jurídicos, técnicos, económicos y sociales"; dentro del tema 6.2 "Los planes y el Centro de Estudios de Desastre" señala que "...Como instrumento de carácter técnico indispensables en el establecimiento del Sistema, se han considerado tanto a los planes como al Centro de Estudios de Desastre..."<sup>4</sup>, mismo que constituirá un elemento esencial para el conocimiento de los fenómenos perturbadores, el conocimiento especializado en la materia de

4. Bases Para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, Op.Cit., págs. 185.

prevención de desastres y la protección de la sociedad y su patrimonio.

Asimismo en las citadas Bases se menciona que el Centro deberá estar asociado a un Centro de Investigación de Estudios Superiores, pudiendo ser la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Politécnico Nacional o cualquier otra institución dedicada por excelencia a la investigación y que conozca de la materia. Siendo apoyadas económicamente por el estado.

Cabe hacer mención en el presente punto, que fue la Universidad Nacional la seleccionada para asociarse al Centro, participando a través de grupos de investigadores especialistas en geología, geofísica, física, ingeniería, etc., materias que de alguna manera se encuentren estrechamente relacionados con los desastres, sean de origen geológico, hidrometeorológico, químico, sanitario o socio-organizativo.

### **3.2.5 DECRETO DEL EJECUTIVO FEDERAL EN EL QUE SE CREA EL CENTRO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE DESASTRES.**

Publicado en el Diario Oficial de la Federación, del día martes 20 de septiembre de 1988, donde por Decreto Presidencial el CENAPRED, se creó como un "...órgano

administrativo descentralizado jerárquicamente subordinado a la Secretaría de Gobernación..."5.

El Gobierno Federal para la creación del citado Centro, tomó en consideración varios aspectos, siendo uno de ellos, la responsabilidad que tiene en la conservación y protección de la sociedad frente a los riesgos, peligros y daños provenientes de los fenómenos naturales y humanos, que puedan dar lugar a una calamidad que pueda alterar el orden y la vida cotidiana de la población.

Asimismo, considero el Decreto publicado el 6 de mayo de 1986, donde se publican las Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, mismas que facultan a la Secretaría de Gobernación, para integrar, dentro del ámbito de la Administración Pública, todo lo que sea necesario para lograr la adecuada y oportuna aplicación del Sistema referido, por lo que previó la implantación del Centro Nacional de Prevención de Desastres, como un instrumento de carácter técnico, que permite el estudio de los agentes perturbadores, afectables y reguladores de los

5. Diario Oficial de la Federación del 20 de septiembre de 1988, pág. 3.

desastres. así como para promover y alentar sobre bases científicas una preparación y adecuación ante la eventualidad de siniestros. Coadyuvando de esta manera a la toma de decisiones precisas, con conocimiento exacto del problema, para que dado el caso de una emergencia se pueda actuar de manera rápida y oportuna, evitando en mucho, la pérdida de vidas humanas y su patrimonio.

Por lo antes expuesto fue necesario que se creara el citado Decreto y poner operativo el Centro Nacional de Prevención de Desastres, para apoyo del Sistema Nacional de Protección Civil.

### 3.2.6 REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION.

Menciona en el artículo 25 del reglamento en mención, que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de la competencia de la Secretaría de Gobernación, ésta "...podrá contar con los órganos administrativos descentralizados que le estarán jerárquicamente subordinados y a los que se otorgarán facultades para resolver sobre materias específicas dentro del ámbito territorial que se

determine..."6.

Como se puede observar, en las leyes y reglamentos citados nos mencionan las bases para la creación del Centro Nacional de Prevención de Desastres, como un organismo administrativo descentralizado, subordinado jerárquicamente a la Secretaría de Gobernación, y que bajo esta validez proporciona un apoyo necesario para cumplir con los ordenamientos establecidos en el Sistema Nacional de Protección Civil, concebido como un conjunto orgánico de estructuras y relaciones funcionales, siendo una de ellas el citado CENAPRED.

### 3.3. OBJETIVOS Y FUNCIONES DEL CENTRO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE DESASTRES.

#### 3.3.1 OBJETIVO:

"...El objeto del CENAPRED es estudiar, desarrollar, aplicar y coordinar tecnologías para la prevención y mitigación de desastres, promover la capacitación profesional y técnica sobre la materia, así como apoyar la difusión de medidas de

6. Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.  
Diario Oficial de la Federación del 21 de agosto de 1985.  
pág. 76.



preparación y autoprotección a la población ante la contingencia de un desastre...<sup>7</sup>

a. INVESTIGACION.

En el CENAPRED, se llevan a cabo investigaciones sobre los fenómenos naturales y humanos, que son las fuentes principales de los desastres, así como aquellas investigaciones de carácter técnico y organizativo que llevan a la reducción de los riesgos y las consecuencias que estos traigan.

Además de estos programas, el Centro de Prevención de Desastres promueve y apoya estudios e investigaciones sobre los distintos aspectos de los desastres que se realizan en diversas instituciones del país; participa también en programas internacionales, especialmente en el Proyecto de Cooperación Técnica con el gobierno de Japón, sobre prevención de desastres sísmicos.

Las áreas de investigación con las que cuenta el Centro son:

7. "CENAPRED", Revista realizada por la Coordinación de difusión del CENAPRED, S.G., México, 1991, pág. 5.

1. Riesgos Geológicos.
2. Instrumentación Sísmica.
3. Riesgos Hidrometeorológicos.
4. Riesgos Químicos.

El citado centro cuenta para la investigación de un laboratorio de ensayos sísmicos que está equipado con tecnología japonesa moderna y adecuada para la investigación experimental, sobre materiales de construcción, suelos y edificación de inmuebles de grandes dimensiones.

Dentro del área de investigación opera también dos redes importantes de instrumentación sísmica: la red del Valle de México, que incluye 10 estaciones y 35 acelerógrafos, cuyo principal objetivo es el estudio de las ondas sísmicas que con mayor frecuencia llegan a la Capital de la República, que se originan en las costas del Pacífico, así como el comportamiento de los distintos suelos bajo excitación sísmica; la Red Acapulco-México, incluye cinco estaciones que registran las ondas sísmicas entre la costa y el Valle de México, siendo su objetivo principal el estudio de las características de la propagación de las ondas en su trayectoria hacia la Ciudad.

Como se observa en este aspecto, se concreta principalmente al diagnóstico de riesgos sísmicos: experimentos sobre las técnicas de reparación de estructuras dañadas; seguridad sísmica de edificios de vivienda económica; interpretación de los registros de la redes, determinación de propiedades dinámicas de las arcillas del subsuelo del Valle de México; riesgos de inundaciones; estudios de los escurrimientos de las principales cuencas de la República y la determinación de modelos para la predicción de inundaciones.

#### b. CAPACITACION.

Para llevar a cabo el citado objetivo, el Centro Nacional de prevención de Desastres organiza, conferencias y seminarios para los integrantes de las Unidades de Protección Civil de las Dependencias de los sectores central, paraestatal y financiero, así como los correspondientes en las entidades federativas y en los sectores privado y social del país.

Asimismo, forma instructores, a fin de ampliar el campo de acción de la protección civil a nivel nacional, promoviendo de esta manera una cultura generalizada entre la población sobre la citada materia.

Por último se refiere a actividades de capacitación que requieren los programas especiales establecidos por el Sistema Nacional de Protección Civil.

Para la impartición de la capacitación, el CENAPRED preparó para el año de 1993, un grupo de cursos orientados a la formación de personal especializado en la materia de protección civil, con la finalidad de apoyar la organización y funcionamiento de las Unidades de Protección Civil en toda la República, abarcando a los sectores central, paraestatal, financiero y privado.

Los cursos estuvieron estructurados en las áreas de prevención, auxilio y apoyo, incluyendo aspectos teóricos y prácticos, a fin de que el capacitando obtuviera conocimientos específicos aplicables a su situación.

c. DIFUSION:

Una de las medidas adoptadas para la difusión de la protección civil en México, y que utiliza el CENAPRED es la radio, y es que "...Uno de los aspectos que más atractivos para el apoyo de este medio, es que la radio en México llega al 99% de la población de todo el país y que además, lo hace

asumiendo determinadas características locales que permiten una mayor familiaridad con el radioescucha y, en este sentido, se logra una mayor credibilidad en los mensajes...". y como medios secundarios utiliza los impresos, como son: folletería, carteles, libros, etc., considerando también la televisión como adecuado y último a recurrir.

Por medio de mensajes y guiones, grabados con el apoyo del Instituto Mexicano de la Radio (IMER) y la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión, los radioescucha están enterado de algún desastre previsto, como son los huracanes o inundaciones, en el caso de los imprevistos, como son los sismos o erupciones volcánicas, se cuenta con sistemas de monitoreo, que ayudan favorablemente a la población a prevenirse de los citados desastres.

### 3.3.2 FUNCIONES.

El Centro Nacional de Prevención de Desastres tiene establecidas sus funciones dentro del Decreto en el que se crea el citado Centro, como un Órgano administrativo desconcentrado jerárquicamente y subordinado a la Secretaría de Gobernación.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Señalando dentro del artículo 3o., lo siguiente:

"...I. 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.

II. Promover, apoyar y llevar a cabo la capacitación en la materia, de los profesionales, especialistas y técnicos mexicanos.

III. Integrar un acervo de información y documentación que facilite a las autoridades e instituciones competentes la investigación, estudio y análisis de ramas y aspectos específicos en la prevención de desastres.

IV. Difundir a las autoridades correspondientes y a la población en general a través de publicaciones y actos académicos, los resultados de los trabajos de investigación, estudio, análisis y de recopilación de información, documentación e intercambio que realice.

V. Apoyar a otros países en las actividades de capacitación que realice, y sostener relaciones de intercambio con organismos similares, nacionales e internacionales y coordinar sus acciones con aquellas instituciones que realicen funciones semejantes, afines o complementarias.

VI. Asesorar y apoyar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la prevención de desastres, a través del Sistema Nacional de Protección Civil y, en base a las suscripciones de convenios, a los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, así como a otras instituciones de carácter social y privado.

VII. Desarrollar investigaciones sobre el origen, causa, consecuencias y comportamiento de los agentes perturbadores que inciden en el país.

VIII. Instrumentar y, en su caso, operar redes de detección, monitoreo, pronóstico y medición de riesgos, en cooperación con las dependencias responsables.

IX. Administrar los recursos que le sean asignados, así como aquellos que reciba de otras personas, instituciones o

países....- "8

### 3.4. ORGANIZACION.

Para el buen desempeño de las citadas funciones, el CENAPRED cuenta con los siguientes órganos superiores.

1. Junta de Gobierno.
2. Dirección General.
3. Y siete coordinaciones, siendo las siguientes:

Coordinación de Enlace Nacional; de Asuntos Internacionales; de Capacitación; de Investigación; de Difusión; Administrativa y por último la Coordinación Jurídica.

La Junta de gobierno, está presidida por el C. Secretario de Gobernación, e integrada por representantes de las dependencias y organismos que mayor importancia tienen en la prevención y atención a la población en situaciones de desastres, como son: Secretaría de la Defensa Nacional; Marina; Programación y Presupuesto. Energía, Minas e



Industria Paraestatal; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Comunicaciones y Transportes; Desarrollo Social; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Departamento del Distrito Federal; CONASUPO; UNAM; CONACYT. y el Director General de Protección Civil, de la Secretaría de Gobernación.

Las funciones principales de la Junta de Gobierno son establecer políticas generales del CENAPRED, y definir las prioridades de investigación, información, desarrollo de tecnología y ministración; asimismo, aprueba los convenios, contratos y acuerdos en la materia, así como el reglamento interior.

La Dirección General planifica y dirige las actividades técnicas y administrativas del Centro; lo representa en asuntos de la materia, hace cumplir los acuerdos y resoluciones de la Junta de Gobierno y del Secretario de Gobernación y nombra y remueve los servidores públicos de su ámbito.

Asimismo, suscribe acuerdos o convenios con las dependencias y entidades administrativas de la Federación, con los estados y municipios en lo referente a protección civil; promueve y suscribe convenios de colaboración con

instituciones sociales o privadas, nacionales e internacionales también en relación a la materia.

Los coordinadores se ocupan de elaborar y proponer al Director General sus programas anuales, estimar el presupuesto necesario para la ejecución de éstos, hacer cumplir las actividades contenidas en el programa que se le aprueba, y coordinarse con el Director General de Protección Civil.

Es de esta manera como se justifica de manera oficial la existencia necesaria del Centro Nacional de Prevención de Desastres, que ha ayudado considerablemente a instruir a la población, a dar cumplimiento a los establecido dentro de las Bases del Sistema Nacional de Protección Civil, y sobre todo a prevenir o mitigar los desastres que puedan afectar a la comunidad, evitando daños a sus integrantes, tanto personales como patrimoniales.

**CAPITULO CUARTO.**

## CAPITULO CUARTO .

## PARTICIPACION DE LAS DEPENDENCIAS Y ORGANISMOS FEDERALES, EN MATERIA DE PROTECCION CIVIL.

## 4.1 ORGANO EJECUTIVO.

El Organó Ejecutivo del Sistema Nacional de Protección Civil, es el elemento central y eje de su organización; su función consiste en la coordinación, ejecución y evaluación de las labores de protección civil.

El Presidente de la República, como titular del poder ejecutivo, encabeza esta organización a nivel federal y se apoya en todas las dependencias y organismos del sector público dentro de ámbito de su competencia; asimismo, dentro del marco de respeto a la soberanía de cada estado de la federación, el gobierno de la república concerta acciones de protección civil con los poderes estatales y municipales del país.

El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Protección Civil, quien a su vez instrumenta y da cumplimiento a las acciones que determina el Presidente de la República, es el titular de la Secretaría de Gobernación, siendo una de las atribuciones del mismo funcionario "...establecer, dirigir y controlar la política de la Secretaría, así como planear y coordinar . en los términos

de la legislación aplicable, las actividades del sector correspondiente. Para este fin formulará los programas sectoriales, de conformidad con los directorios que para el logro de los objetivos y prioridades del desarrollo integral del país determine el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos...<sup>1</sup>

La función de coordinación operativa y la vigilancia en cumplimiento de los acuerdos y disposiciones que emanan de la Secretaría Ejecutiva, recae en la Coordinación General de Protección Civil, órgano de carácter ejecutivo dependiente de la Secretaría de Gobernación.

Asimismo, y debido a la importancia que reviste el Sistema, se establecieron Unidades de Protección Civil con funciones operativas y rectoras en las dependencias y organismos del Sector Público, a fin de dar respuesta a los compromisos de participación de cada una de las instituciones, en materia de protección civil.

De esta manera, el Órgano Ejecutivo del Sistema Nacional de Protección Civil, se compone de dos Órganos rectores, la Presidencia y la Secretaría Ejecutiva y por Órganos Operativos, la Coordinación General de Protección

1. Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.  
Diario Oficial del 21 de agosto de 1985.

Civil y las diversas Unidades de Protección Civil.

Por último, el Sistema se encuentra apoyado por el Centro Nacional de Operaciones, que funciona única y exclusivamente cuando exista la posibilidad, o de hecho cuando se presente de manera inesperada e imprevisible un desastre.

#### 4.1.1 RESPONSABILIDADES DE LA COORDINACION GENERAL DE PROTECCION CIVIL.

En el documento editada por la Secretaría de Gobernación, en el año de 1992, en el cual señala los compromisos de participación de las dependencias y entidades de la administración pública nos dice que "...La Coordinación General de Protección Civil, es el órgano ejecutivo permanente, que depende de la Secretaría de Gobernación, encargado de organizar, integrar y operar el Sistema Nacional de Protección Civil..."2.

Siendo sus responsabilidades las siguientes:

- Establecer y mantener coordinación con y entre Municipios, Entidades de la Federación, Dependencias, Organismos e Instituciones, en todo lo relacionado con protección civil.

2. Organización, Órgano Ejecutivo y Compromisos de Participación, S.G., México, 1992, pág. 3.

- Actualizar el Programa Nacional de Protección Civil.
  
- Fomentar el establecimiento y apoyar a las Unidades de Protección Civil, orientándolas en su organización, en la formulación de relaciones interinstitucionales y en el desarrollo de sus programas y tareas de protección civil.
  
- Promover la elaboración de estudios para la prevención de los desastres y mitigación de sus impactos, asimismo, apoyar en la realización de programas de capacitación, adiestramiento, orientación y concientización a la población, relacionados con protección civil.
  
- Evaluar las necesidades y coordinar el auxilio federal en las situaciones de desastre, cuando las entidades federativas lo requieran.
  
- Coordinar la participación de las dependencias del Sector Público, en los casos en que México proporcione ayuda a otros países, en casos de emergencia.
  
- Apoyar al Centro Nacional de Operaciones, a partir de su establecimiento, poniendo a su disposición la información, recursos humanos y materiales de que disponga.

#### 4.1.2 RESPONSABILIDADES DE LAS UNIDADES DE PROTECCION CIVIL.

Asimismo, dentro de la citada obra nos dice que "...Las Unidades de Protección Civil, son órganos ejecutivos del Sistema Nacional de Protección Civil, con la responsabilidad de desarrollar, instrumentar y operar el Subsistema de Protección Civil correspondiente a cada caso..."3.

A nivel federal existen únicamente doce dependencias del ejecutivo que han establecido sus propias unidades de protección civil, a fin de cumplir con su responsabilidad de apoyo al Programa Nacional, de atender las situaciones y de proteger a la población en general.

Asimismo, la totalidad de las Dependencias y sus órganos sectoriales, han establecido unidades de protección civil para la protección de personal, usuarios, instalaciones, equipo y documentación de dichas entidades.

Las funciones básicas de toda Unidad de Protección Civil son:

- Identificar y evaluar Áreas de alto riesgo.

3. *Ibídem*, pág. 5.



- Elaborar programas internos de protección civil, de prevención, auxilio y apoyo de protección civil que les corresponda.
  
- Identificar, clasificar, ubicar y registrar los recursos humanos y materiales, de que se dispone para hacer frente a una situación de desastre.
  
- Solicitar los recursos necesarios, para hacer frente a posibles contingencias.
  
- Establecer y mantener el sistema de información y comunicación, que incluya directorio de participantes, inventarios de recursos, datos históricos de desastres, atlas de riesgos, comunicación con los órganos de detección y monitoreo de calamidades, así como con personas y organismos participantes.
  
- Analizar y evaluar información sobre posibles situaciones de emergencia; coordinar con otras autoridades que de alguna manera participe en las tareas de protección civil; capacitar a los voluntarios que desean participar en las labores de protección civil; coordinar y ejecutar los programas de protección civil dentro del ámbito de su competencia.

- Y por último, apoyar al Centro de Operaciones en caso de emergencia.

#### 4.1.3 FUNCIONES DEL CENTRO NACIONAL DE OPERACIONES.

Como se señala anteriormente, el Centro Nacional de Operaciones, funcionará únicamente en situaciones de desastre, formándose cuando exista la posibilidad o de hecho se presente la calamidad y que será el encargado de "...planear, coordinar y supervisar las actividades encaminadas al auxilio a la población..."4.

Las actividades del Centro Nacional de Operaciones se acordará por el Presidente de la República, a través del Secretario de Gobernación y cuando el Ejecutivo de la Nación declare una situación de desastre; cuando una entidad federativa se vea afectada por un siniestro y el Gobernador o el Regente del Distrito Federal, soliciten ayuda federal; y cuando dos o más entidades se vean afectadas por un mismo siniestro, cuyos efectos requieran de auxilio por parte de los demás organismos federales, estatales y municipales de protección civil.

El Centro Nacional de Operaciones se integra por una Coordinación General y equipos de trabajo; siendo el

4. *Ibídem*, pág. 6

responsable del primero el Secretario de Gobernación, apoyado por el Secretario de la Defensa Nacional y, cuando corresponda por el Secretario de Marina.

Asimismo, se integra a esta Coordinación General los Secretarios y Directores Generales de Dependencias y Entidades del Ejecutivo responsables de las funciones de auxilio a la población, los representantes de los estados que soliciten ayuda federal o en su caso del Distrito Federal, así como los medios de comunicación y de los sectores privado y social.

#### 4.2 PRINCIPALES COMPROMISOS DE PARTICIPACION DE LAS DEPENDENCIAS Y ORGANISMOS FEDERALES.

##### 4.2.1. RESPONSABILIDADES GENERALES.

Los compromisos de participación se crearon con el propósito de organizar la instrumentación del Sistema Nacional de Protección Civil y como un factor para garantizar la eficiencia y eficacia de las responsabilidades generales de las dependencias y organismos del sector público federal; de que sus áreas de competencia ensamblen acorde a la naturaleza de sus funciones.

De esta manera, el presente tema se describen las responsabilidades generales que en materia de protección

civil tienen cada una de las dependencias u organismos federales; asimismo se describe la distribución de funciones por medio de las cuales las citadas dependencias participan en los subprogramas de prevención, auxilio y apoyo.

A través de las éstas responsabilidades se distribuye el marco general de acciones, a fin de prevenir los fenómenos perturbadores, para llevar a cabo las actividades de auxilio en situación de emergencia y para realizar las tareas de prevención y de auxilio.

#### 4.2.2. SECRETARIA DE GOBERNACION.

La Secretaría de Gobernación, es la responsable del funcionamiento del Centro Nacional de Operaciones, ante la presencia de una emergencia mayor; captar la presencia de los agentes perturbadores de los desastres, tales como huracanes, sismos, etc., e informar a las dependencias u organismos federales, a fin de que organicen las tareas de auxilio; controlar el ingreso al país de personas extranjeras que proporcionan ayuda en una situación de emergencia, entre otras, entre otras.

#### 4.2.3. SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL.

La citada dependencia del Ejecutivo Federal, participa directamente con la aplicación del Plan DN-III E (Auxilio a la población Civil en casos de desastre), señalado en el Capítulo I del presente estudio, manifestándose a groso modo el contenido, su aplicación y la vinculación que existe ente ésta dependencia y el Programa Nacional de Protección Civil.

#### 4.2.4 SECRETARIA DE MARINA.

Principalmente establece las medidas de prevención para evitar la contaminación del mar por derrames de hidrocarburos y otras substancias tóxicas nocivas; operar los sistemas de monitoreo, detección y pronóstico de fenómenos de carácter geológico en el mar; dar seguridad en el área de desastre, protegiendo a la población, sus bienes y el patrimonio nacional; búsqueda, salvamento y asistencia a la población afectada y coadyuvar en la asistencia médica-hospitalaria, remoción de escombros que afecten las vías de comunicación y los servicios, así como en actividades de acordonamiento y policía en el área afectada.

#### 4.2.5 SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

Participará sobre todo en la estimación de los recursos para la sufragación de los gastos durante la fase de auxilio; revisar planteamientos para alcanzar el funcionamiento normal de los sistemas de subsistencia y servicio de soporte de vida

de la población, y en su caso, autorizar los recursos necesarios para dar cumplimiento al Programa de Reconstrucción inicial de la zona afectada.

#### 4.2.6 SECRETARIA DE ENERGIA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL.

Fomentar entre las entidades paraestatales del sector que coordina, la identificación de los riesgos que por la naturaleza de su función, pudieran generar, afectando a la población y entorno, así como establecer las acciones preventivas que reduzcan o eliminen la posibilidad de ocurrencia de un desastre; vigilar a través de la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardia (CNSNS), el establecimiento de normas y medidas de supervisión para el uso y manejo de materiales radioactivos en el país; promover que se realice la evaluación de los daños sufridos en los sistemas de energía eléctrica y energéticos, así como en la infraestructura petroquímica de la zona afectada; participar en las acciones de control de riesgos de origen químico; coordinar el suministro y los trabajos de rehabilitación de los servicios de energía eléctrica y abastecimiento de energéticos, por parte de las entidades del sector responsable.

#### 4.2.7 SECRETARA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL.

Es responsable de la evaluación de daños sufridos en los sistemas de abasto y comercialización en el área afectada, así como planear y realizar las acciones que permitan reestablecer su funcionamiento normal; verificar la operatividad de las instalaciones de gas y colaborar en la revisión del estado que guardan las instalaciones eléctricas; coadyuvar en el establecimiento de los servicios de distribución y comercialización de Gas Licuado de Petróleo.

#### **4.2.8 SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS.**

Se responsabiliza de las acciones destinadas a la identificación de riesgos de carácter hidrometeorológico, en lo que respecta a detección, monitoreo y alerta; coordina la realización de obras de los riesgos sanitarios, como son plagas, enfermedades agropecuarias y forestales; opera los sistemas y recursos a fin de reducir los incendios forestales y agrícolas, así como estimar los daños ocasionados por algún desastre y que afecta a los citados sistemas, aplicando las medidas que sean necesarias.

#### **4.2.9 SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.**

Se encarga de identificar los riesgos a las vías, instalaciones o sistemas de comunicación; de asegurar la operatividad de la red de comunicación, a fin de transmitir la información referente a los posibles agentes

perturbadores; de efectuar el reconocimiento a los daños en los sistemas de comunicación, telecomunicaciones y transporte, estimando los riesgos latentes y las consecuencias que pudieran acarrear; de coordinar el funcionamiento y suministros de los citados sistemas de comunicación que se pudiera requerir por los participantes en las labores de auxilio y a la población damnificada.

#### 4.2.10. SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL.

Participa en la identificación de riesgos y diagnostica la vulnerabilidad de las zonas propensas a fenómenos geológicos y sanitarios, proponiendo las medidas de atención a ejecutar; actualiza y aplica la normatividad relativa al uso del suelo, a la contaminación ambiental, a la reconstrucción de viviendas y servicios públicos, considerando las medidas para la prevención de desastres; promueve la interrelación de los sistemas de detección, monitoreo, alerta y pronóstico de fenómenos geológicos; regula el uso del suelo urbano, considerando las zonas de riesgo; promueve la realización de obras de prevención para evitar o mitigar el impacto de fenómenos de tipo geológico y sanitario; identifica e implanta las medidas preventivas a efecto de llevar a cabo acciones de fortalecimiento, mantenimiento o reubicación de las instalaciones que representan peligro para la población; coordina con la



Secretaría de Salud, la elaboración de programas para la prevención de fenómenos sanitarios y la política de saneamiento ambiental; establecer y proporcionar lo necesario en los albergues y refugios para damnificados; aplicación del programa federal de reconstrucción inicial en la zona afectada, a fin de lograr el funcionamiento de los sistemas de subsistencia y servicios de vida.

#### 4.2.11 SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA.

Es responsable de proporcionar instalaciones para el establecimiento de albergues, así como coordinar el funcionamiento del sistema educativo en el Área de desastre.

Aclarándose en el presente tema, que con el proceso de avance de la protección civil en México y a fin de limitar el concepto de Albergue, en confrontación con la realidad, ha dado como resultado su sustitución por el de Refugio Temporal, toda vez que el primer término dejaba a la interpretación de cada persona el tiempo durante el cual podía permanecer y como consecuencia recibiendo el apoyo que se proporciona, trayendo como consecuencia serios problemas con los damnificados y el responsable del albergue; actualmente con el nuevo nombre se define claramente que se trata de una situación temporal, en tanto el Sistema de protección civil avance con el reestablecimiento y vuelta a la normalidad de la población.

Regresando de nuevo a la participación que cada una de las Secretarías de Estado proporciona al Sistema de protección civil, en la guía práctica que elaboró el Centro Nacional de Prevención de Desastres nos dice en relación a los refugios temporales que se considera como refugio temporal fijo el inmueble que cumpla con las siguientes características, según lo manifestó el Señor Carlos Palavicini Beltrán, en el Seminario Nacional de Protección Civil 1990, debiendo ser un "...inmueble de construcción sólida que reúne todas las características generales de refugio. Ejemplificando, podemos referirnos a escuelas, gimnasios, iglesias...Este es el tipo ideal de refugio, ya que cuenta absolutamente con todos los servicios o las posibilidades de instalarlos fácilmente..."5.

#### 4.2.12 SECRETARIA DE SALUD.

Coordina y opera las acciones de detección y control de los fenómenos de tipo epidemiológico, plagas y contaminación del aire, agua y suelo, que pudieran presentar un desastre sanitario en la población y su entorno; establece la normatividad adecuada para la fabricación, comercialización y consumo de productos que pudieran ocasionar envenenamiento o contaminaciones masivas en la población; evaluar el estado de

5. Guía Práctica, Refugios Temporales (Albergues), Centro Nacional de Prevención de Desastres CENAPRED, S.G. México, 1993, pág. 10.

salud de la población, estimar la cantidad y tipo de heridos y evitar los brotes de enfermedades epidemiológicas y contaminación durante la emergencia.

#### 4.2.13 COMPAÑIA NACIONAL DE SUBSISTENCIAS POPULARES.

Realiza las tareas de abastecimiento de los elementos básicos de subsistencia para los damnificados, población en albergues y refugios y grupos que efectúen labores de auxilio durante la emergencia.

#### 4.2.13 PETROLEOS MEXICANOS.

Determina la vulnerabilidad de las instalaciones de PEMEX ubicadas en zonas de peligro geológico, detectando posibles riesgos de un encadenamiento de calamidades, estableciendo también las medidas preventivas; asimismo, aquellas que pudieran generar un desastre de tipo químico o sanitario, debido a los procesos de producción de los productos que extrae o produce; y desarrollar productos que minimicen la contaminación ambiental, así como proporcionar los energéticos necesarios en la zona de desastre.

**CAPITULO QUINTO.**

## CAPITULO QUINTO.

## 5. ANALISIS JURIDICO DE LA PROTECCION CIVIL FEDERAL EN MEXICO.

## 5.1. BREVE RESEÑA HISTORICA DE LOS PRINCIPALES DESASTRES PRESENTADOS EN MEXICO Y QUE DIERON ORIGEN AL SURGIMIENTO DE LA PROTECCION CIVIL EN EL PAIS.

En la historia de México, han existido gran variedad de desastres naturales y humanos que han provocado la pérdida de vidas humanas y materiales, por lo que se considera de suma importancia que la prevención sea parte integrante de la cultura general de los mexicanos, a fin de protegerse individualmente y disminuir al máximo los efectos que pudieran provocarse ante la presencia de algún desastre.

Por lo anterior, se hace una breve reseña de algunos desastres que afirman lo mencionado; por ejemplo:

Antes de la conquista de México, el centro ceremonial del altiplano denominado Cuicuilco, se vió afectado por la erupción del Xitle que cubrió de lava la porción suroeste de la cuenca de México y con ello la destrucción el primer centro con arquitectura monumental en el área.

Teotihuacan, habitada durante mil años por una creciente población que deterioró el entorno hasta degradar las tierras fértiles y bosques, reduciendo la capacidad de la tierra para

soportar a la población y provocar con ello el abandono de la ciudad, tras una fuerte crisis social.

La historia de México, también registra números sísmos, tal es el caso del provocado en el año de 1469, cuando los mexicanos realizaban la conquista de la región de Xochitepec en la Costa Sur del Anáhuac, y que fue tomado por ellos como presagio de su triunfo.

Durante la colonia, caída de un imperio y triunfo de otra civilización, se produjo toda una serie de desastres, secuela de epidemias, sísmos, huracanes e inundaciones. Las guerras de independencia y reforma tuvieron posteriormente, graves efectos económicos y sociales.

Actualmente, nuestra historia refiere las consecuencias de la explosión demográfica, la concentración urbana y el desarrollo industrial, tres de los fenómenos que han elevado notablemente los riesgos y multiplicado la magnitud de los daños a que ha estado expuesta la población y sus bienes.

Algunos fenómenos de naturaleza destructiva han vulnerado el medio, el patrimonio personal o colectivo y la integridad física de los mexicanos a lo largo del siglo XX: La erupción del Parícutín, que en 1943 sepultó el poblado de San Juan Parangaricutiro, en Michoacán; el huracán Janet, que destruyó Chetumal y Xcalag, Quintana Roo, en 1955, y causó la

muerte de 200 personas; el sismo de 1957, que dejó un saldo de 52 muertos y 667 personas heridas en la capital; la densa capa de cenizas que arrojó el Chichonal en Chiapas, que provocó pérdida de vidas humanas, trastornos sociales y alteraciones en la agricultura y la ganadería; y la explosión de millones de litros de gas combustible de San Juan Ixhuatepec, que constituyó una de las peores catástrofes industriales por los cientos de vidas y las miles de personas que resultaron heridas.

Fue a partir de los sismos presentados en el año de 1985, situación que rebasó la capacidad de los recursos disponibles, que provocó que los problemas prevaecientes en el país asociados con las calamidades empezaron a ser objeto de la atención nacional, que cristalizó en un sistema de protección civil estable, coherente y participativo, al servicio de la población frente a las calamidades; constituyéndose de esta manera el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC).

Por tal motivo, y debido a la necesidad de que el citado Sistema adopte una figura más formal y obligatoria, se hace necesaria la creación de la Ley Federal de Protección Civil, con fundamento en los ordenamientos legales, acuerdos, decretos y leyes estatales y del departamento del Distrito Federal, así como las leyes relacionadas con las atribuciones que tienen cada uno de los organismos y dependencias de la

Administración Pública Federal, en materia de protección civil.

La citada Ley sigue los lineamientos establecidos en las Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, publicado en el Diario Oficial del 6 de mayo de 1986.

## 5.2 MARCO LEGAL DE LA PROTECCION CIVIL EN MEXICO.

Se encuentra su fundamento legal en los siguientes ordenamientos:

- Ley General de Población, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 27 de enero de 1974.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el D.O.F., el 5 de enero de 1983.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicado en el D.O.F., el 31 de diciembre de 1982.
- Decreto por el que se aprueban las Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil y del Programa de Protección Civil que las mismas contienen, publicado en el D.O.F., el 6 de mayo de 1986.



- Decreto por el que se crea el Centro Nacional de Prevención de Desastres con el carácter de Órgano Administrativo Descentralizado Jurídicamente Subordinado a la Secretaría de Gobernación, publicado en el D.O.F., el 20 de septiembre de 1988.
  
- Reglamento de la Ley General de Población, publicado en el D.O.F., el 17 de noviembre de 1976.
  
- Reglamento interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el D.O.F., el 13 de febrero de 1989.
  
- Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de Protección Civil como Órgano Consultivo de Coordinación de Acciones y de Participación Social en la Planeación de la Protección Civil, publicada en el D.O.F., el 11 de mayo de 1990.
  
- Programa Nacional de Protección Civil 1990-1994, publicado en el D.O.F., el 29 de mayo de 1991.
  
- Decreto por el que se crea la Ley del Sistema Estatal de Protección Civil de Colima, publicado en el Periódico Oficial del gobierno constitucional, el 23 de mayo de 1992.

- Ley del Sistema Estatal de Protección Civil de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial, el 18 de agosto de 1993.
  
- Ley de Protección Civil para el Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial el 16 de junio de 1993.
  
- Decreto por el que se aprueba la Ley del Sistema Estatal de Protección Civil de Puebla, publicado en el Periódico Oficial, el 18 de diciembre de 1992.
  
- Ley de Protección Civil para el Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, el 3 de diciembre de 1992.
  
- Ley del Sistema Estatal de Protección Civil de Quintana Roo, Decreto No. 106, firmado el 19 de noviembre de 1992.
  
- Decreto por el que se crea la Ley de Protección Civil para el Estado de Tamaulipas, publicada en el Periódico Oficial, el 28 de abril de 1993.
  
- Ley de Protección Civil del Estado de México, publicada en la Gaceta de Gobierno, el 1 de febrero de 1994.
  
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México, publicada el 2 de marzo de 1993.

- Ley de Protección Civil del Estado de Jalisco. Decreto No. 1201-LIII, firmado el 25 de junio de 1993.
- Ley de Protección civil para el Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial del gobierno del Estado de Sonora, el 19 de julio de 1993.
- Reglamento de la Ley de Protección Civil del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial el 14 de julio de 1993.
- Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del D.D.F., el 27 de agosto de 1990.
- Reglamento del Sistema Municipal de Protección Civil de Guaymas, Son., publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, el 21 de diciembre de 1992.
- Reglamento del Consejo Estatal de Protección Civil de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial, el 20 de julio de 1992.
- Convenio de Coordinación de Acciones en Materia de Protección Civil y Prevención de Desastres que celebran la Secretaría de gobernación y la Asociación Nacional de la Industria Química, (ANIQ), el 25 de mayo de 1993.

- Convenio de Coordinación de Acciones en Materia de Protección Civil y Prevención de Desastres que celebran la Secretaría de Gobernación y la Cruz Roja Mexicana, el 26 de mayo de 1993.
  
- Convenio de Coordinación de Acciones en Materia de Protección Civil y Prevención de Desastres que celebran la Secretaría de Gobernación y la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), el 26 de mayo de 1993.
  
- Convenio de Coordinación de acciones que para apoyar la difusión de medidas en materia de Protección Civil y Prevención de Desastres entre la población en general, celebran por una parte la Secretaría de Gobernación y por otra la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, el 27 de mayo de 1993.
  
- Convenio de coordinación de Acciones en Materia de Protección Civil y Prevención de Desastres que celebran la Secretaría de Gobernación y la Federación Mexicana de Radio-Experimentadores, A.C., el 28 de abril de 1993.
  
- Convenio de Coordinación de Acciones en Materia de Protección Civil y Prevención de Desastres que celebran por

una parte la Secretaría de Gobernación y por otra la Secretaría de Turismo, el 28 de mayo de 1993.

- Convenio de Cooperación Científica en Materia de Protección Civil y Prevención de Desastres entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas, suscrito el 4 de junio de 1991.
- Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre Cooperación en casos de Desastres Naturales, firmado en México, D.F., el 15 de enero de 1980 y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 4 de mayo de 1981.
- Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Guatemala sobre la Cooperación para la Prevención y Atención en Caso de Desastres Naturales, suscrito en la Ciudad de Guatemala el 10 de abril de 1987.
- Convenio de Cooperación Técnica y Científica que celebran, por una parte, el Ministerio del Interior de la República Francesa, y por otra, la Secretaría de Gobernación de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la modernización de los servicios de seguridad pública y protección civil firmado el 29 de marzo de 1990.

- Convenio de Colaboración que celebran la Secretaría de Gobernación, la Universidad Nacional Autónoma de México y el Servicio Social Multidisciplinario, en materia de prestación de servicio social, firmado en México, D.F., el 8 de diciembre de 1993 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre de 1993.
  
- Convenio de Colaboración que celebran por una parte la Universidad Nacional Autónoma de México, y la Secretaría de Gobernación en materia de Intercambio de Información y de Servicios Bibliográficos y Jurídicos, firmado en México, D.F., el 8 de diciembre de 1993 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1993.
  
- Convenio de Colaboración que para el desarrollo de las actividades del Centro Nacional de Prevención de Desastres celebran la Secretaría de Gobernación y la Universidad Nacional Autónoma de México, firmado en México, D.F., el 18 de septiembre de 1989.

Siendo el precitado marco jurídico el que actualmente sustenta al Sistema Nacional de Protección Civil, mismo que se verá incrementado en la medida que se expidan nuevos mecanismos jurídico-administrativos en materia de protección civil.

### 5.3 REFORMAS Y ADECUACIONES A LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

## 5.3.1. ARTICULO 29 CONSTITUCIONAL.

El artículo 29 Constitucional, señala lo siguiente:

"... 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 aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de este, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos 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, pero si se verificase en tiempo de receso se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde..."<sup>1</sup>

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit. pág. 146.

En el presente artículo se propone que se señale también el término desastre natural o humano; quedando de la siguiente manera:

ARTICULO 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, desastre natural o humano, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto...

Asimismo, es necesario que en el citado artículo se adicione un párrafo, en el que se especifique que las acciones que se sigan en caso de riesgo o desastre, éstas se establecerán con fundamento en la Ley Federal de Protección Civil, que expida el H. Congreso de la Unión, proponiéndose el siguiente párrafo:

En caso de desastre natural o humano, y siempre que sea necesario la suspensión de alguna de las garantías que consagra la Constitución, el Presidente de la República podrá expedir el Decreto por medio del cual se establezca la situación de emergencia en la zona afectada, las prioridades que deberán atenderse y las autoridades responsables de la Protección Civil, que de acuerdo a su jurisdicción se encargarán de conducir las acciones, de conformidad con la Ley Federal de Protección Civil y la Ley Estatal de la localidad.



Cabe señalar que la suspensión de las garantías individuales en un caso de emergencia, sea cual sea su naturaleza y sobre todo considerando los desastres naturales o humanos que se tratan, es con el fin de superar un estado de necesidad que pudiera poner en grave peligro a la sociedad, tal es el caso del terremoto presentado en la Ciudad de México en el año de 1985, donde fue realmente necesario la suspensión de la libertad de tránsito, toda vez que existían un sin número de damnificados y edificios en mal estados, que para poder brindar el apoyo por parte de las autoridades competentes, tanto a las personas como a los inmuebles, únicamente debía transitar por cualquiera de los medios de transporte, personal especializado en acciones de rescate, evacuación, médico, y peritos en construcción, entre otros, a fin de facilitar las labores inherentes.

### 5.3.2 ARTICULO 73 CONSTITUCIONAL.

Es necesario que en las fracciones XXIX-C y XXIX-G, se considere la protección civil como parte de las leyes que el Congreso tiene la facultad de expedir, recalcándose dentro de las siguientes fracciones lo siguiente:

Fracción XXIX-C.-Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos y protección civil, con

objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo 3/o. del artículo 27 de esta Constitución.

Fracción XXIX.- Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección civil en casos de desastre, protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico;

**5.4 CONTENIDO DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION CIVIL, CON FUNDAMENTO EN LOS LINEAMIENTOS ESTABLECIDOS EN LAS BASES PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL.**

**5.4.1 EXPOSICION DE MOTIVOS.**

1 Considerando que el territorio nacional se encuentra ubicado geográficamente hablando, dentro de un área susceptible de fenómenos geográficos (sismos); hidrometeorológicos (huracanes e inundaciones); socio-organizativos (explosión demográfica); químicos y sanitarios, que facilitan la presencia de desastres naturales o provocados por el hombre: por otro lado, es necesario tomar en cuenta las condiciones económicas, sociales y culturales en las que se desenvuelven la mayor parte de la población y que por lo general favorecen la presencia de alguno de estos fenómenos destructivos y como consecuencia el desencadenamiento lógico de cualquier calamidad trayendo consigo la pérdida de vidas humanas.

sus bienes y entorno, es necesario que exista un ordenamiento legal que regule las acciones dentro de los tres niveles de gobierno Federación, Estados y Municipios, dentro del ámbito de su competencia, a fin de evitar al máximo la muerte de personas y en general alcanzar una sociedad mejor protegida.

2. El derecho que tiene cada mexicano de ser protegido con amplitud en su vida, en sus bienes materiales, servicios y la naturaleza en su entorno.
3. Un ordenamiento jurídico que contemple las acciones del Estado, en materia de protección civil, con el objetivo firme de conservar y fortalecer la vida, el bienestar social de los mexicanos y la necesidad inmediata de desarrollar planes de prevención, auxilio y vuelta a la normalidad ante una situación de emergencia provocada por un desastre natural o humano, debiendo en el presente ordenamiento legal intervenir los tres niveles de gobierno y la participación del sector social y privado, mediante el establecimiento de una serie de ordenamientos concretos, a fin de que prevengan, normen y resuelvan la participación de las citadas autoridades y sectores, por lo que es necesario una Ley Federal de Protección Civil.
4. La necesidad de un ordenamiento que dicte medidas de seguridad a nivel federal y que dicte e imponga las

sanciones correspondientes al incumplimiento de las normas giradas en materia de seguridad y protección civil.

#### 5.4.2 FUNDAMENTOS LEGALES.

Con fundamento en los artículos 16, 25, 26, 73 fracciones XVI y XXX Constitucionales; 1, 12, 20, 22 y 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; numeral 3 fracción XIII de la Ley General de Población; 33 y 34 de la Ley de Planeación.

En la inteligencia que en la actualidad existen numerosos ordenamientos legales, acuerdos, decretos, leyes estatales, convenios y demás ordenamientos emitidos relacionados con las atribuciones que en materia de protección civil tienen cada uno de los organismos y dependencias de la Administración Pública, que se ocupan de la misma en sus distintos niveles, relacionados con la protección civil en México y que han sido desarrollados dentro del Sistema Nacional de Protección Civil, mismos que ya se señalaron en el tema 5.1. del presente trabajo.

#### 5.4.3 OBJETIVOS.

El objetivo básico de la presente Ley Federal de Protección Civil es el de dictar normas concernientes a "...proteger a la persona y a la sociedad ante la

eventualidad de un desastre provocado por fenómenos naturales o humanos, a través 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 interrupción de las funciones esenciales de la sociedad..."2.

- Fijar las bases para que la Federación, Estados y Municipios, realicen acciones en materia de protección civil y que se lleven a cabo en todo el territorio nacional.
  
- Determinar normas básicas para que los sectores social y privado colaboren en materia de protección civil.
  
- Definir los principios conforme a los cuales se organizará la protección civil a nivel federal y la coordinación con otros países con los cuales se tienen acuerdos bilaterales de ayuda mutua en casos de emergencia.
  
- Coordinar la normatividad para el desarrollo de los programas relacionados con el fomento, orientación, regulación, supervisión, evaluación, ejecución, así como las acciones necesarias para subsanar las desviaciones que se detecten y proponer las mejores opciones aplicables a

los programas y procedimientos citados.

- Establecer los procedimientos operativos, a fin de orientar, conducir y coordinar los diversos elementos del Sistema Nacional de Protección Civil, en las etapas de prevención, auxilio y apoyo.
  
- La implantación de Centros de Investigación y Estudio de Desastres a nivel nacional y estatal, con el fin de conocer los fenómenos de origen natural o humano que provocan desastres, así como para dar difusión de los fenómenos que existen y la manera de disminuir sus efectos destructivos.

#### 5.4.4 DISPOSICIONES GENERALES.

- Las disposiciones generales de la Ley Federal de Protección Civil, son de orden público, de interés general y se observancia general en toda la República en materia de protección civil, y que tiene por objeto la prevención, auxilio y apoyo a la población ante la eventualidad de un desastre de origen natural o humano, debiendo sujetarse a las disposiciones de la presente ley en los términos establecidos en el Decreto Presidencial de 6 de mayo de 1986, que aprueban las Bases para el Establecimiento del Sistema Estatal de Protección Civil y demás ordenamientos legales aplicados a la materia.

- La presente Ley se constituye como un conjunto orgánico y articulado de estructuras, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y entidades del sector público federal entre sí, con las organizaciones de los sectores social y privado, y con las autoridades de la Federación, Estados y Municipios, a fin de atender acciones coordinadas destinadas a la población civil ante la eventualidad de un desastre.
  
- Asimismo, y en consideración de que es responsabilidad del Gobierno Federal brindar seguridad a la población ante cualquier agente que pudiera perturbar una situación normal, provocando un estado de emergencia.

#### 5.4.5 COMPETENCIA.

La protección civil en México es competencia de todas las entidades públicas y dependencias del gobierno federal que realizan actividades en materia de protección civil, considerando también a las unidades de los gobiernos estatales y municipales y de las organizaciones sociales y privadas que elaboran tareas de prevención y auxilio en casos de desastre.

Todas éstas dependencias han llevado a cabo en el ámbito de su competencia, acciones concernientes a la protección

civil adecuándose a sus propias necesidades, en consideración al terreno en el que están ubicadas o a la susceptibilidad a la que están expuestas para resultar afectadas por un desastre; por ejemplo, la ley de protección civil del Estado de Chihuahua, será diferente a la aplicable al Estado de Guerrero, toda vez que cada estado cuenta con características propias tanto del terreno como de la población que lo integra, por lo que será necesaria una ley adecuada para cada entidad.

La ley federal de protección civil considerará de manera general todos los lineamientos a los que deberán sujetarse federación, estados y municipios, a fin unificar los criterios y de manera ordenado llevar a cabo los trabajos de prevención, auxilio y apoyo para casos de desastre, respetando ante todo la soberanías de los estados de la Federación.

Por otro lado, se considera como responsable al Presidente de la República, como titular del poder ejecutivo, y a la Secretaría de Gobernación, dependencia con atribuciones en materia de protección civil, responsable de la coordinación operativa y demás disposiciones que surtan en relación a la materia, considerándose responsable también con fundamento en el artículo 27 fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es competente para "...presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de



ley del Ejecutivo..."3.

Asimismo, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación en el numeral 5/o. fracción IV del ordenamiento reafirma lo anteriormente dicho, señalando que una de las atribuciones del Secretario de Gobernación es "...proponer al ejecutivo federal los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes sobre los asuntos de la competencia de la Secretaría..."4.

Por lo anterior se concluye que será competencia de la Secretaría de Gobernación proponer la Ley Federal de Protección Civil, continuando como responsable de los asuntos en materia de protección civil.

Por otro lado y en caso de que exista confusión o controversia para dirigir algún asunto relacionado con la protección civil, en el artículo 24 de la citada ley señala que "...En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado o Departamento

3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, op. cit. pág.14.

4. Diario Oficial de la Federación de 21 de agosto de 1986, pág. 53.

Administrativo para conocer de un asunto determinado, el Presidente de la República resolverá, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a que dependencia corresponde el despacho del mismo..."5.

#### 5.4.6 ACCIONES PREVENTIVAS.

Es parte fundamental y función básica de la protección civil la prevención de desastres, entendiéndolo como prevención al "...conjunto de medidas destinadas a evitar y/o mitigar el impacto destructivo de las catástrofes o desastres de origen natural o humano sobre la población y sus bienes, los servicios públicos, la planta productiva, así como el ambiente..."6.

Para tal función, en el Diario Oficial de la Federación se publicó el 20 de septiembre de 1988, el Decreto presidencial que creó el Centro Nacional de Prevención de Desastres, como órgano administrativo descentrado y jerárquicamente dependiente de la Secretaría de Gobernación, que tiene la responsabilidad de estudiar, desarrollar, aplicar y coordinar tecnologías para la prevención y mitigación de los desastres; promover la capacitación

5. *Ibídem.*, pág. 13.

6. Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, *ob. cit.* pág. 141.

profesional y técnica de la materia y apoyar la difusión de medidas de preparación y autoprotección de la población ante la contingencia de un desastre.

Para lo anterior, el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), lleva a cabo la investigación, estudio y observación de los posibles riesgos y peligros, así como todos aquellos daños provenientes de elementos, agentes o fenómenos naturales o humanos que puedan dar lugar a un desastre, realizando las siguientes funciones:

- Promueve, apoya y lleva a cabo la capacitación en la materia.
- Investiga, estudia y analiza las ramas y aspectos específicos en la prevención de desastres.
- Difunde "...a las autoridades correspondientes y a la población en general a través de publicaciones y actos académicos, los resultados de los trabajos de investigación, estudio, análisis y de recopilación de información, documentación e intercambio que realice..."7.
- Apoya las actividades de capacitación que otros países

7. Diario Oficial de la Federación del 20 de septiembre de 1988, odo. 4.

realizan, sostiene relaciones de intercambio con organismos locales e internacionales similares y coordina sus acciones con instituciones afines.

- Asesora y apoya a las dependencias y organismos de la Administración Pública Federal en la prevención de desastres a través del Sistema Nacional de Protección Civil.
- Desarrolla investigaciones sobre el origen, causa, consecuencia y comportamiento de los agentes perturbadores que inciden en el país.
- Instrumenta y en su caso, opera redes de detección, monitoreo, pronóstico y medición de riesgos, en cooperación con las dependencias responsables.

#### 5.4.17 DE LA ACTUACIÓN EN CASOS DE EMERGENCIA.

Para los fines de la Ley Federal de Protección Civil, se entiende como situación de emergencia "...aquella que se produce por un desastre ocasionado por fenómenos naturales o causados por el hombre, misma que no puede ser superada con los recursos normales del área afectada, siendo necesario acudir a medios de urgencia locales, estatales, nacionales y eventualmente a los internacionales..."8.

8. PLAN DN-III-E (Auxilio a la Población civil en casos de emergencia) op. cit. pág. 10.

Para tal caso y ante la presencia inminente de un desastre que ponga en peligro a la sociedad y su entorno se crea el Centro Nacional de Operaciones, como elemento básico de coordinación y situaciones de desastres, concebido como organismo temporal que se constituye cuando exista la posibilidad o de hecho se presente un desastre, mismo que sera el encargado de planear, coordinar y supervisar las actividades encaminadas al auxilio de la población y a la protección de sus bienes.

La activación del Centro Nacional de Operaciones, se acordará por el Presidente de la República, a través del Secretario de Gobernación, cuando:

- "...El Ejecutivo de la Nación declare una situación de desastre;
- una Entidad Federativa se ve afectada por un siniestro y el Gobernador o el Regente del Distrito Federal, solicitan ayuda federal;
- dos o más Entidades Federativas se vean afectadas por un mismo siniestro, cuyos efectos requieren de una respuesta integral de auxilio por parte de los Organismos Federales en apoyo a los Cuerpos Estatales y Municipales de Protección Civil.

Las funciones de la Coordinación General del Centro.

son:

- tomar las medidas necesarias para la atención del desastre;
- convocar a los integrantes o representantes que de acuerdo a la naturaleza, dimensión y características del desastre se consideren necesarios;
- estimar en forma permanente el grado y extensión de los daños;
- coordinar y dirigir todas las actividades y tareas de los equipos de trabajo que llegaran a constituirse;
- evaluar la eficacia y eficiencia de las medidas realizadas y tomar las decisiones prioritarias;
- mantener informado al C. Presidente de la República la evolución de la situación..."9.

Para casos de emergencias a nivel Estatal y Distrito Federal, en cada una de las Entidades Federativas se constituirá un Consejo de Protección Civil, asimismo se integrará un Centro Estatal de Operaciones (C.E.O.), con organización y funcionamiento similar al Centro Nacional de Operaciones; el cual será coordinado por el Gobierno del Estado correspondiente.

#### 5.4.8 CUERPOS DE VOLUNTARIOS.

Los grupos voluntarios organizados a nivel federal,

9. Organización, Órgano Ejecutivo y Compromisos de Participación del (SINAPROC) op. cit. Pág. 7

estatal y municipal "...estarán formados por personas que debidamente organizadas y preparadas puedan participar con eficiencia en la prevención y atención de los distintos tipos de emergencia, en coordinación con los cuerpos públicos y privados existentes..."<sup>10</sup>.

Es por ello que las personas voluntarias que deseen participar en el auxilio y vuelta a la normalidad de las personas afectadas por un desastre, deberán tener una alta movilidad y disponibilidad de manera de poder entrar en acción en cuanto sean convocados, así como contar con el equipo necesario y las medidas para su traslado a los sitios en donde se presente la emergencia; estos grupos deberán estar bien coordinados, procurando que el espíritu humanitario que llevan, dé lugar a un trabajo de ayuda bien organizado y con resultados favorables en el salvamento de las personas que requieren de su auxilio.

La organización de los grupos civiles voluntarios debe tener cuatro facetas: una territorial, una profesional, y la que surge de su adscripción a los organismos de seguridad y salud pública ya existentes o a la asociada a las acciones de prevención y auxilio.

10. Bases para el Sistema Nacional de Protección Civil, op. cit. Págs. 225.

La primera estructura será una agrupación de voluntarios por localidades, municipios y estado; la segunda organización sera de grupos civiles voluntarios de acuerdo a la educación profesional: médicos, ingenieros, enfermeras, zapadores, etc.; la tercera posibilidad será un cuerpo de voluntarios, bomberos, policías, médicos, enfermeras, socorristas, etc.; la cuarta posibilidad serán grupos asociados al combate contra fenómenos de origen sísmico, hidrometeorológico, químico, socio-organizativo o a funciones de alerta, evaluación, coordinación, seguridad, rescate, aprovisionamiento, comunicación social y rehabilitación.

Por otra parte el Señor Mario Alfonso Garza Salinas, en su obra publicada en octubre de 1985, da a conocer un proyecto de Manual General de Organización para atender Desastres Provocados por Sismos en Zonas Urbanas, contribuyendo de esta manera con la aportación de algunas ideas aplicables para realizar un manual adecuado a las necesidades de cada entidad y en un momento dado que sirva para otorgar seguridad y salvaguardar la vida de nuestros semejantes y estar mejor preparados para hacer frente a cualquier calamidad que pudiera desequilibrar nuestro entorno social.

#### 5.4.9 ASISTENCIA FINANCIERA.



Los recursos financieros y materiales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, destinados a la prevención y auxilio para casos de desastre se encuentran asignados de acuerdo con sus atribuciones y necesidades en esta materia; por lo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los términos de las Leyes aplicables, determinará los recursos financieros y presupuestales necesarios para la aplicación y cumplimiento debido a las disposiciones de la Ley Federal de Protección Civil y del Sistema Nacional de Protección Civil.

#### 5.4.10 INFRACCIONES Y SANCIONES.

Las personas Físicas y Morales que resulten responsables de la falta de cumplimiento a la presente Ley, serán sancionadas por la autoridad competente y por las autoridades de las Entidades Federativas y de los Municipios, dentro del ámbito de sus respectivas competencias y conforme a las disposiciones legales que se expidan al respecto.

Dentro de la presente Ley se considera como infractores a la presente Ley, a toda persona física o moral que lleve a cabo cualquier acto u omisión que contravenga las disposiciones de la misma Ley, o que por cualquier motivo causen o puedan causar algún riesgo o daño a la salud pública o a la seguridad de la población, por lo que a fin de imponer

la sanción correspondiente a los citados infractores, se tomará en consideración lo siguiente:

- I. El daño o peligro que ocasione o pueda ocasionar a la salud pública o la seguridad de la población.
- II. La gravedad de la infracción.
- III. Las condiciones socio-económicas del infractor y
- IV. La reincidencia en su caso.

Procediendo en el presente estudio las siguientes sanciones administrativas.

- I. Amonestación.
- II. Suspensión de funciones.
- III. Separación del cargo.
- IV. Multa.
- V. Clausura total o temporal de los establecimientos, instalaciones, obras o servicios.
- VI. Suspensión e instalaciones o en su caso servicios. y
- VII. Arresto Administrativo.

#### 5.4.11 INSPECCION Y VIGILANCIA.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación vigilará que las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal cumpla con las obligaciones correspondientes a protección civil.

Corresponderá a los Gobiernos de los Estados o Municipios dentro de su ámbito de competencia: inspeccionar, controlar y vigilar la debida observancia y cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley.

Por lo anterior, las autoridades competentes de Protección Civil, podrán realizar, por conducto de personal debidamente capacitado y autorizado, visitas de inspección a las localidades, a fin de verificar que se cumplan adecuadamente las disposiciones que se dicten en la Ley Federal de Protección Civil.

Los citados inspectores tendrán libre acceso a las instalaciones, oficinas, materiales y lugares del establecimiento inspeccionado para corroborar que se cuente con los programas y sistemas de protección, prevención, auxilio y apoyo ante la eventualidad de un desastre, y que estos sean adecuados.

Por lo anterior, los citados inspectores, en toda visita de inspección levantará Acta Circunstanciada, en la que asentarán los hechos u omisiones que se hubieran presentado durante la diligencia y a fin de determinar si existe o no infracción a las disposiciones de la Ley Federal de Protección Civil, por lo que en caso de que exista infracción, se impondrá la sanción correspondiente, y si el

inspector lo considera procedente, dará vista de todo lo actuado al Ministerio Público correspondiente, a fin de que el citado Representante Social determine los hechos u omisiones que pudieran constituirse en delito.

## CONCLUSIONES.

PRIMERA.-Debido a la falta de un programa específico de protección civil, creado por el Estado, destinado para brindar auxilio a la población en casos de desastre, fue necesaria la intervención de las Fuerzas Armadas Mexicanas, considerandolas como las precursoras de la protección civil en México.

SEGUNDA.-Mediante el Plan DN-III-E (Auxilio a la Población Civil en Casos de Desastre), la Secretaría de la Defensa Nacional se vincula directamente con el Sistema Nacional de Protección Civil.

TERCERA.-Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994, las Fuerzas Armadas, son consideradas como la máxima defensa de la Patria, sin embargo, se le considera también en la participación para brindar apoyo a la población civil, que resulten afectados por fenómenos naturales adversos.

CUARTA.-El territorio Nacional cuenta con características geográficas que lo hacen susceptible a agentes perturbadores (sismos, huracanes, incendios, etc.), así como a la complejidad y desarrollo de la sociedad que lo compone, por lo que es necesario, se regulen programas específicos de prevención, auxilio y apoyo, destinados a la protección de

la población y a la disminución máxima de la pérdida de vidas humanas.

QUINTA.-Debido a que en las últimas décadas los fenómenos naturales y humanos han aumentado, provocando mayores estragos, como consecuencia, por una parte, a la sobrepoblación, caso específico, los sismos presentados en la Ciudad de México, en septiembre de 1985, donde se hizo ver la necesidad de crear un órgano regulador, destinado a resolver las necesidades de urgencia que prevalecían en la entidad, fue por esta razón que el Ejecutivo Federal convocó a un grupo de ciudadanos, a fin de estructurar las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, publicado en el Diario Oficial de la Federación, del 6 de mayo de 1986.

SEXTA.-Con el propósito de cumplir con los objetivos del Sistema Nacional de Protección Civil, el propio ordenamiento consideró al Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), como un órgano administrativo descentralizado, subordinado a la Secretaría de Gobernación, destinado a brindar apoyo necesario, mediante el estudio, desarrollo, aplicación y coordinación de tecnologías destinadas para la prevención y mitigación de desastres; asimismo, para promover la capacitación profesional y técnica y la difusión de medidas de prevención y autoprotección a la población ante la presencia de un desastre.

SEPTIMA.-El CENAPRED, cuenta con un laboratorio de ensayos sísmicos, equipado con tecnología Japonesa moderna y adecuada para la investigación experimental sobre materiales de construcción, suelos y edificación de inmuebles de grandes dimensiones.

OCTAVA.-Dentro de la protección civil, participan las dependencias y organismos federales, con base a los compromisos de participación de acciones, coordinado por la Secretaría de Gobernación, con el fin de organizar cada una de las acciones en las que participarán, dentro de los programas de prevención, auxilio y apoyo, con el propósito de garantizar la eficacia de las responsabilidades correspondientes, para evitar los daños que pudiera provocar un desastre.

NOVENA.-El Sistema Nacional de Protección Civil, se compone por un Organismo Ejecutivo, encabezado por el Presidente de la República; por un Secretario Ejecutivo, que es el Titular de la Secretaría de Gobernación; que se apoya por un Coordinador General de Protección Civil y las diversas unidades de protección civil.

DECIMA.-El Sistema Nacional de Protección Civil, cuenta con un Centro Nacional de Operaciones, que funcionará temporalmente, y que se integrará únicamente por orden del

Presidente de la República, cuando exista la posibilidad o de hecho se presente un desastre, con la finalidad de planear y supervisar las actividades encaminadas al auxilio de la población, en caso de una calamidad.

**DECIMA PRIMERA.**-Existe un marco jurídico que sustenta al Sistema Nacional de Protección Civil, que se verá incrementado en la medida que se expidan nuevos mecanismos jurídico-administrativo, en la materia.

**DECIMA SEGUNDA.**-Con fundamento al marco jurídico existente, en necesario que el Sistema Nacional de Protección Civil, se eleve a rango constitucional, debiendo realizarse cambios en los Artículos 29 y 73, Fracciones XXIX-C y XXX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**DECIMO TERCERA.**-Es necesario un ordenamiento jurídico-federal, que contemple las acciones del Gobierno Federal, Estados y Municipios, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, con el objetivo de conservar y fortalecer la vida y el bienestar social.

**DECIMO CUARTA.**-En la actualidad existe la necesidad de constituir un conjunto orgánico y articulado, de estructuras y funciones, métodos y procedimientos que deberán establecer la Dependencias y Entidades de la Federación, sector social y privado, con el fin de atender las acciones destinadas a la



protección de la población, por medio de un ordenamiento legal, destinado a la prevención y actuación ante cualquier fenómeno perturbador que afecte a la sociedad.

**DECIMO QUINTA.**—Dentro de este ordenamiento legal, se considera competente para llevar a cabo las acciones de protección civil, a la Secretaría de Gobernación, que también será responsable de proponer ante el Congreso, el proyecto de Ley Federal de Protección Civil.

**DECIMO SEXTA.**—Los grupos voluntarios en la protección civil, juegan un papel muy importante, por lo que se propone se elabore un manual específico que contemple la participación de la población, acorde a la educación profesional (médicos, ingenieros, zapadores, bomberos, socorristas, etc.) para apoyar a los afectados ante la presencia de un desastre.

**DECIMO SEPTIMO.**—Los recursos financieros y presupuestales para protección civil, deberán señalarse dentro del programa anual del gasto público, siendo responsabilidad de cada Entidad Federativa determinar los recursos para el debido cumplimiento de la Ley de Protección Civil y sus programas respectivos.

**DECIMO OCTAVA.**—Las infracciones y sanciones a la Ley Federal de Protección Civil, las fijaran las autoridades competentes de las Entidades Federativas y de los Municipios, dentro de

la esfera de sus respectivas competencias y conforme a las disposiciones legales que se expidan al respecto.

**DECIMO NOVENA.**-Corresponderá a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, realizar por conducto del personal capacitado y autorizado para el caso, la inspección, control y vigilancia de la debida observancia y cumplimiento de las disposiciones giradas en materia de protección civil.

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

1. Acosta Romero, Miguel.-Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1989.
2. Acosta Romero, Miguel.-Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1990.
3. Acosta Romero, Miguel y Góngora Pimentel, Genaro David, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Legislación-Jurisprudencia-Doctrina, Editorial Porrúa, México, 1984.
4. Burgos, Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo. Porrúa, México 1984.
5. Fraga, Gavino.-Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1986.
6. González Flores, Enrique.-Manual de Derecho Constitucional, Editorial Textos Universitarios, México, 1978.
7. Garza Salinas, Mario Alfonso, Seguridad Civil y Participación Ciudadana, INAP. A.C., México, 1990.
8. Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1982.

## LEYES, DECRETOS Y REGLAMENTOS.

9. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada. P.G.R. I.I.J. UNAM, México 1994.
10. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Porrúa, México, 1991.
11. Ley General de Población, Editorial Andrade, Tomo III, México, 1986.
12. Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, Legislación Militar, Tomo V, México, 1992.

13. Ley Orgánica de la Armada de México. Editorial Ateneo, México, 1987.
14. Ley Orgánica del Consejo Estatal de Protección Civil del Estado de Durango, México, 1989.
15. Ley del Sistema Estatal de Protección Civil del Estado de Colima, México, 1992.
16. Ley del Sistema Estatal de Protección Civil del Estado de Puebla, México, 1992.
17. Ley del Sistema Estatal de Protección Civil del Estado de Querétaro, México, 1992.
18. Ley del Sistema Estatal de Protección Civil del Estado de Quintana Roo, México, 1992.
19. Ley de Protección Civil para el Estado de Sonora, México, 1993.
20. Ley de Protección Civil del Estado de Tamaulipas, México, 1993.
21. Decreto por el que se aprueban las Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil y el Programa de Protección Civil que las mismas contienen, Diario Oficial de la Federación del 6 de mayo de 1986.
22. Decreto por el que se crea el Centro Nacional de Prevención de Desastres con el carácter de Órgano Administrativo desconcentrado jerárquicamente subordinado a la Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación del 20 de septiembre de 1988.
23. Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional, Diario Oficial del 1 de septiembre de 1992.
24. Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, Diario Oficial del 21 de agosto de 1985.
25. Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal, México, 1990.

## OTRAS OBRAS CONSULTADAS.

26. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Diario Oficial de la Federación del 31 de mayo de 1989
27. Programa Nacional de Protección Civil 1990-1994, Diario Oficial de la Federación del 29 de mayo de 1991.
28. Plan DN-III-E (Auxilio a la Población Civil en casos de Desastre), Secretaría de la Defensa Nacional, México, 1992 y 1993.
29. Organización, Organó Ejecutivo y Compromisos de Participación, SINAPROC, S.G., México, 1992.
30. Atlas Nacional de Riesgos, S.G., México, 1994.
31. Revista del Ejército, Tomo XXI, México, 1966.
32. Teoría y Praxis Administrativa, Revista Volúmenes II y III, Nros.8.9 y 10, México, 1988, 1989.
33. Estudios Municipales Política/Gobierno/Derecho/Administración, Revista No.24, Año IV, S.G., México, 1988.
34. CENAPRED, Revista Informativa, México, febrero 1991.
35. "Señales y Avisos para Protección Civil", Diario Oficial de la Federación del 13 de julio de 1992.
36. "Guía Práctica Simulacros de Evacuación", SINAPROC, S.G., México, 1993
37. "Guía Práctica" Refugios Temporales (Albergues), CENAPRED, S.G., México, 1994.
38. Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil, SINAPROC, S.G., México, 1994.