



374
28

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**ANALISIS DEL MARCO JURIDICO SOBRE
INFORTUNIOS EN MEXICO**

FALLA DE ORIGEN

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARIA PERLA / GUTIERREZ MARQUEZ

MEXICO, D. F.

1995



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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 principal maestro de los hombres en las acciones de la vida es el infortunio.

Licurgo.

Con amor y agradecimiento

A mis Padres

Sr. Alfonso Gutiérrez Martínez

Sra. Eufemia Márquez y Rodríguez

A mis Hijos

Daniel García Gutiérrez

Liliana Anel García Gutiérrez

A mis Hermanos

José Librado, María del Pilar,

José Francisco, Adolfo y Juan

A mi familia

A mis amigos

Por el apoyo recibido

Con Admiración y Respeto

A la Universidad Nacional Autónoma de México

Por su tradición cultural

A la Facultad de Derecho

Por la formación y conocimientos

Al Seminario del Trabajo y Seguridad Social

**Por su curso "Elaboración de Tesis"
que me reintegró a la Facultad.**

Al Dr. José Manuel Vargas.Menchaca

Por su paciencia e inapreciable enseñanza

**A todo persona que con desinterés y
abnegación se dedica a las tareas de
protección civil.**

ANALISIS DEL MARCO JURIDICO SOBRE INFORTUNIOS EN MEXICO

INDICE

Página

INTRODUCCION	I
--------------------	---

CAPITULO I LOS INFORTUNIOS EN MEXICO

A.	Concepto de Infortunio	1
B.	Diferencia entre fenómeno de la naturaleza, hecho jurídico y acto jurídico	3
	1. Fenómenos de la naturaleza	3
	2. Hechos jurídicos	3
	3. Actos jurídicos	4
C.	Fenómenos de la naturaleza que causan infortunio	5
	1. Fenómenos geológicos	5
	a. Fenómenos sísmicos	6
	b. Vulcanismo	7
	c. Hundimiento regional, agrietamiento y colapso de suelos	9
	2. Fenómenos hidrometeorológicos	9
	a. Ciclones tropicales y huracanes	10
	b. Inundaciones	11
	c. Sequías	11
	d. Granizadas	12
	e. Heladas	12
D.	Fenómenos de origen humano que causan infortunio	12
	1. Fenómenos químicos	13
	a. Incendios y explosiones	14
	b. Envenenamientos colectivos por fuga de sustancias peligrosas y de radiaciones	14
	c. Contaminación	15
	d. Inversión térmica	16
	2. Fenómenos sanitarios	17
	3. Fenómenos socio-organizativos	17
	a. Accidentes aéreos, terrestres, marítimos y fluviales	19
	b. Interrupción o desperfectos en la operación de los servicios y sistemas vitales	19
	c. Concentraciones masivas de población	20

**CAPITULO II
MARCO JURIDICO SOBRE INFORTUNIOS**

A.	La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	21
B.	El Sistema Nacional de Protección Civil	33
	1. Definición de Sistema Nacional de Protección Civil	37
	a. Estructura institucional del Sistema Nacional de Protección Civil	40
	b. Marco conceptual y de planeación del Sistema Nacional de Protección Civil	41
	c. Métodos y procedimientos del Sistema Nacional de Protección Civil	41
	d. La infraestructura de apoyo en el Sistema Nacional de Protección Civil	41
	2. Decreto por el que se aprueban las bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, y el Programa respectivo	43
	3. El Programa de Protección Civil	43
	a. Las divisiones en el Programa de Protección Civil	43
	b. Las funciones en el Programa de Protección Civil	44
	c. Los Subprogramas del Programa de Protección Civil	45
C.	Reglamento del Protección Civil para el D.F.	48
D.	El Programa Nacional de Protección Civil 1990-1994	51
	1. Antecedentes del Programa Nacional de Protección Civil 1990-1994	52
	2. Objetivo del Programa Nacional de Protección Civil 1990-1994	53
	3. Subprogramas relativos a los fenómenos perturbadores en México	54
E.	Programa General de Protección Civil para el Distrito Federal	55
	1. Antecedentes del Programa General de Protección Civil para el Distrito Federal	56
	2. Marco jurídico del Programa General de Protección Civil para el Distrito Federal	58
	3. Contenido del Programa General de Protección Civil para el Distrito Federal	59
	a. Subprograma de Prevención del Programa General de Protección Civil para el Distrito Federal	59

	Página
b. Subprograma de Auxilio del Programa General de Protección Civil para el D.F	60
c. Subprograma de Restablecimiento del Programa General de Protección Civil para el Distrito Federal	61
4. El control y evaluación del Programa General de Protección Civil para el Distrito Federal	62

**CAPITULO III
LA PROTECCION CIVIL Y LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA**

A.	Las Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal que tienen expresamente funciones de protección civil	63
	1. La Secretaría de Gobernación	65
	2. La Secretaría de la Defensa Nacional	67
	3. La Secretaría de Marina	71
	4. La Secretaría de Salud	74
	5. La Secretaría de Desarrollo Social	76
	6. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público	79
	7. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación	81
	8. La Secretaría de Educación Pública	83
	9. La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos	84
	10. La Secretaría de Relaciones Exteriores	86
	11. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social	87
	12. El Departamento del Distrito Federal	88
B.	Análisis a los Programas Internos de Protección Civil de las Secretarías de Comunicaciones y Transportes y de Comercio y Fomento Industrial	91
	1. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes	91
	2. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial	92
	3. El Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes	92
	4. El Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial	93
	5. La Guía Técnica para la implementación de Programas Internos de Protección Civil	93
	a. Unidad Interna de Protección Civil	95
	b. Programa Interno de Protección Civil	96
	6. Programas Internos de Protección Civil de las Secretarías de Comunicaciones y Transportes y de Comercio y Fomento Industrial	101

**CAPITULO IV
UNA LEY DE PROTECCION CIVIL**

A.	La Ley en el Derecho Mexicano	103
B.	La necesidad de expedir leyes de protección civil	107
	1. Leyes de protección civil en el Sistema Nacional de Protección Civil y su Programa de Protección Civil	108
	a. Leyes en el Sistema Nacional de Protección Civil	108
	b. Leyes en el Programa de Protección Civil	113
	2. Las Leyes en el Programa Nacional de Protección Civil 1990-1994	115
C.	Proyecto de Ley Federal de Protección Civil	117
 CONCLUSIONES		 135
 BIBLIOGRAFIA		 138

INTRODUCCION

Desde la aparición del hombre en el planeta tierra, su vida ha sido difícil y poco segura, debió cazar para comer, no sabía si regresaría a su cueva o sería presa del medio ambiente el cual le era hostil y peligroso.

Al descubrir el fuego el hombre gozó de una paz relativa, pudo descansar al amparo de la hoguera, pero afuera, el medio ambiente continuaba siéndole hostil.

En los tiempos modernos, una vez que el hombre "dominó" su medio ambiente, a través de la ciencia y la tecnología, éste olvida en ocasiones, lo infortunado que puede ser al manifestarse agresivamente la naturaleza, o ser posible víctima de hechos infortunados producidos por la naturaleza o por el hombre mismo, a causa de su ignorancia o irresponsabilidad.

Los terremotos acaecidos el 19 y 20 de septiembre de 1985 y que abarcaron parte del territorio de la República Mexicana, evidenciaron al Ejecutivo Federal la necesidad de estructurar las acciones que los sectores público, privado y social desarrollaron sin una verdadera coordinación, y ésto lo pretendió lograr a través del Sistema Nacional de Protección Civil. Al analizar la regulación existente sobre el tema, considero la necesidad de una ley federal de protección civil que armonice y sustente la legislación existente sobre la materia y establezca una coordinación de las diferentes dependencias gubernamentales, privadas y de asistencia que la hagan óptimamente aplicable; que aún no se emite la última palabra sobre el tema, ni deberá ser pronunciada, dado el rápido aumento de la población, de los adelantos de la ciencia y de la tecnología y de los cambios socio-económicos que ocurren; de darse tal hecho, éste sería peligroso, porque nuevamente sería rebasada la capacidad de respuesta instalada en la zona afectada por los agentes perturbadores de origen natural o humano.

El presente trabajo pretende analizar el marco jurídico sobre lo anteriormente expuesto. En el primer capítulo hablaremos del concepto infortunio, la diferencia entre hecho jurídico y acto jurídico, la clasificación de los fenómenos: fenómenos de la naturaleza y fenómenos de origen humano que causan infortunio. En esta clasificación se dan conceptos, estadísticas, se trata de ser objetivo, y no ser catastrófico. La información que sobre estos fenómenos se emite, es con el objeto de dar una mejor comprensión sobre el tema.

Dentro del segundo capítulo nos referimos al marco jurídico sobre infortunios, se analiza la suspensión de garantías, para después pasar al análisis propiamente de la regulación sobre protección civil en nuestro país.

Para el tercer capítulo analizamos el marco jurídico de la Administración Pública Federal Centralizada y cómo en lo interno aplica la protección civil.

En el capítulo cuarto, se indica la necesidad de emitir una Ley de Protección Civil y se presenta un proyecto de la misma. Para concluir se proponen soluciones que a nuestro criterio son necesarias para la correcta aplicación de la protección civil.

El tema sobre protección civil es nuevo en nuestro país y no existe una cultura sobre la misma, por lo tanto la bibliografía especializada sobre el tema es casi nula. Los temas que se trataron para analizar la problemática nos encaminaron a la búsqueda de libros que tratan fragmentariamente el tema.

CAPITULO I

LOS INFORTUNIOS EN MEXICO

A. Concepto de infortunio.

El hombre se aterra al enfrentarse a la posibilidad de morir a consecuencia de un desastre o infortunio y convertirse por ello en un número más en el saldo de muertos y heridos que informan los medios de comunicación después de cada tragedia.

En la antigüedad, los fenómenos de la naturaleza fueron captados como producto de fuerzas sobrenaturales. El hombre, al evolucionar en su saber, empezó a reflexionar científicamente sobre los hechos infortunados como son los sismos, las inundaciones, las plagas, las epidemias.

Para profundizar en el tema definiremos la palabra infortunio que emana "del lat. infortunium Mala suerte o fortuna adversa.- Estado o situación de una persona Infortunada.- Hecho o acaecimiento desgraciado.- Acad." ⁽¹⁾

En la actualidad, el Estado tiene la obligación de proteger la vida, la libertad, las posesiones de todos los ciudadanos, de esto se deriva, que una de sus tareas fundamentales sea la de proteger a los ciudadanos frente a los peligros y riesgos provenientes de desórdenes o trastornos de elementos, agentes o fenómenos naturales o humanos que puedan dar lugar a infortunios o desastres, con la trágica e irreparable pérdida de vidas humana, la destrucción de bienes materiales, el daño a la naturaleza y la interrupción de la vida cotidiana.

⁽¹⁾ Gran Sopena. Diccionario Enciclopédico, Sopena, Barcelona, España, 1973, t. IX. p. 4531.

El desastre o infortunio se puede definir como el evento concentrado en tiempo y en espacio en el cual la sociedad o una parte de ella sufre un daño severo y pérdidas para sus miembros de tal manera que la estructura social se desajusta y se impide el cumplimiento de las actividades esenciales de la sociedad, afectando el funcionamiento vital de la misma.

Los agentes perturbadores que dan lugar al infortunio o desastre son básicamente fenómenos naturales o de origen humano. Entre los primeros se encuentran los geológicos e hidrometeorológicos y en los segundos los químicos, sanitarios y socio-organizativos.

Los infortunios o desastres difieren en varias formas: por su origen, naturaleza del agente, grado de predictibilidad, probabilidad y control, por la velocidad con la que aparecen, alcance y por sus efectos destructivos en la población, en la naturaleza y en los bienes materiales.

En nuestro país, en los últimos quince años, se han presentado diversos infortunios que evidenciaron la necesidad de contar con un instrumento adecuado que protegiera a la población de dichos eventos.

Por lo anterior, el Ejecutivo Federal en 1986 consideró al Sistema Nacional de Protección civil como una solución organizativa que vinculara a las instituciones de todos los sectores en el país con capacidad de respuesta inmediata ante la presencia de un infortunio, y del cual emanaron una serie de instrumentos que regulan esta clase de eventos.

B. Diferencia entre fenómeno de la naturaleza, hecho jurídico y acto jurídico.

1. Fenómenos de la naturaleza.

En el vasto panorama de la naturaleza figura el hombre como personaje principal, para conservar su vida se encuentra en continua lucha y ésto lo tiene en íntima relación no solo con los seres que junto a él viven en la naturaleza, sino también con todos aquellos hechos y fenómenos que continuamente están aconteciendo en ella. El amplio conocimiento que tengamos de ellos a través de la física, la química, la biología, la botánica, la zoología, etc. servirán para aprovechar o defendernos de estos fenómenos.

Para el tema es necesario definir la palabra fenómeno: "Del latín *phaenómēnon* y éste del gr. *phainómenon*, de *phainō*, aparecer, m. Cualquier manifestación o apariencia..." ⁽²⁾ es decir, los fenómenos de la naturaleza serán cualquier manifestación de la misma.

2. Hechos jurídicos.

En un sentido amplio, el hecho jurídico es todo acontecimiento, ya se trate de un fenómeno de la naturaleza o de un hecho del hombre, que el ordenamiento jurídico toma en consideración para atribuirle consecuencias de Derecho.

La norma jurídica para que sea aplicable a los casos particulares y concretos, requiere que éstos se encuentren previstos en la norma jurídica.

⁽²⁾ *Gran Sopena*, Ob. cit., t. VII, p. 3512.

La estructura de la norma jurídica se compone de dos elementos íntimamente vinculados: una hipótesis o supuesto y una disposición o consecuencia normativa. Cuando se realiza aquella situación prevista como hipótesis en la norma, tiene lugar la aplicación del segundo elemento de ella o sea la parte dispositiva, aquello que la norma dispone, como consecuencia de la realización del hecho o acontecimiento previsto, de una manera abstracta.

Esquemáticamente, el enunciado de toda norma jurídica, sería el siguiente: Si tiene lugar el hecho A, debe producirse la consecuencia jurídica B (Si A es debe ser B).

La doctrina francesa considera que estamos ante un hecho jurídico cuando por un acontecimiento natural o por un hecho del hombre, en el que no interviene la intención de originar consecuencias de derecho, se originan no obstante éstas. Para ella los hechos jurídicos se dividen en dos categorías: los fenómenos de la naturaleza que producen efectos de derecho, independientemente de la voluntad del sujeto, son los hechos jurídicos en sentido estricto, y aquellos en que interviene la conducta humana, pero los efectos de derecho se producen independientemente contra la voluntad del sujeto.

3. Actos jurídicos.

Todos los acontecimientos que producen efectos jurídicos y en los que interviene la voluntad del hombre dirigida expresa y deliberadamente, a producir los efectos previstos en la norma jurídica, son actos jurídicos, en los cuales juega un papel muy decisivo la voluntad del sujeto. Para la validez de ese acto de voluntad y aún para la existencia del mismo, es necesario que concurren ciertos requisitos, en ausencia de los cuales aquel es inválido e ineficaz.

El ejemplo típico de acto jurídico lo tenemos en el contrato. Los contratantes deben querer realizar un determinado tipo de convenio para obtener los resultados que la ley atribuye al contrato que se celebra. Las partes deben ser

capaces, la voluntad debe ser expresada consciente y libremente, el contrato ha de revestir determinada forma, el objeto o la finalidad propuesta por quienes lo celebran debe ser lícita, es decir, conforme a la moral, a las buenas costumbres y no contraria al orden público.

C. Fenómenos de la naturaleza que causan infortunio.

Los fenómenos naturales causantes de infortunios cobraron en México de enero de 1987 a 1989 3,819 muertos, 11,806 lesionados y 1'229,053 damnificados. Este grupo está dividido: en fenómenos geológicos, fenómenos hidrometeorológicos, en los primeros estudiaremos a los fenómenos sísmicos, al vulcanismo, los fenómenos de hundimiento regional, agrietamiento y colapso de suelo; en los segundos nos referiremos por su efectos destructivos a los más importantes: ciclones tropicales y huracanes, inundaciones, sequías, granizadas y heladas.

1. Fenómenos geológicos.

Los fenómenos geológicos son aquellos que pertenecen a la geología o concernientes a ella, a su vez la geología se define como la "ciencia que trata de la forma exterior e interior del globo terrestre; de la naturaleza de las materias que lo componen y su formación, cambios o alteraciones que éstas han experimentado desde su origen y colocación que tienen en su actual estado..."⁽³⁾

Entre los fenómenos perturbadores de carácter geológico más importantes, en primer lugar, encontramos a los sismos y en segundo, las erupciones volcánicas.

⁽³⁾ *Gran Sopena*, Ob. cit., t. VIII, p. 3896.

Otro tipo de fenómenos que se estudian, para efectos de la protección civil, bajo la denominación de geológicos son los deslaves, maremotos (tsunamis), flujos de lodo. Pero, como ya indicamos la sismicidad y el vulcanismo adquieren en México particular importancia debido a que su área de influencia abarca casi todo el territorio nacional.

a. Fenómenos sísmicos.

Los sismos son movimientos vibratorios que se originan en zonas internas de la tierra y es la prueba de que la corteza terrestre es inestable; se propaga en forma de ondas llamadas sísmicas.

El punto donde se origina un terremoto es el hipocentro o foco y a partir de él se generan las ondas sísmicas; se localiza en el interior de la tierra y su profundidad es variable. El punto de la superficie terrestre donde se manifiesta el movimiento es el epicentro o epifoco.

El origen de un sismo puede ser tectónico cuando se produce la comprensión o empuje de una parte de la corteza terrestre que al llegar a su límite de elasticidad sufre un desalojamiento; éste determina un movimiento vibratorio. Es volcánico cuando se debe a la presión del magma.

La sismicidad en la República Mexicana se debe principalmente a la actividad y al desplazamiento abrupto de las placas tectónicas de cocos, Pacífico, Norteamérica, Caribe y Rivera, así como a las fallas geológicas que lo cruzan pudiéndose citar la de San Andrés.

Durante el presente siglo han ocurrido en nuestro país un poco más de 30 temblores con magnitud superior a siete grados y prácticamente la totalidad de los sismos se han generado en las costas del Pacífico entre Jalisco y Chiapas.

Ante este panorama, los científicos han clasificado el territorio nacional, en cuatro zonas, atendiendo a su nivel de peligro sísmico, reflejando sólo una primera aproximación de la distribución geográfica del riesgo sísmico: una zona de alta sismicidad que comprende parte de los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Michoacán y Jalisco, así como la totalidad del estado de Colima; una zona asísmica que abarca los estados de Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, San Luis Potosí, Aguascalientes y parte de Chihuahua, Durango, Zacatecas, Guanajuato, Querétaro, Hidalgo y Veracruz, y dos zonas de sismicidad media que comprenden toda la porción que se encuentra entre las dos anteriores, desde la península de Baja California hasta la de Yucatán.

En el país actualmente existen diversas medidas que pueden conducir a la reducción de riesgo sísmico, pero consideramos que en el futuro lo más eficaz seguirá siendo la reglamentación de la construcción y el uso del suelo.

b. Vulcanismo.

El vulcanismo es la actividad de los volcanes; es un fenómeno que ha sido muy estudiado, porque proporciona un mayor conocimiento sobre el interior de la tierra, por ejemplo, la temperatura aumenta con la profundidad: 1 por cada 33 metros; las regiones de la corteza con temperaturas más elevadas son las zonas volcánicas en ellas se encuentra el magma.

Se distinguen dos tipos de actividad volcánica: la efusiva, que consiste en la emisión lenta de lavas y un pacífico desprendimiento de gases, y la

explosiva, que se caracteriza por el violento desprendimiento de los gases y por la proyección de masas de materiales piroplásticos (materiales sólidos expulsados por los volcanes). La actividad volcánica es mixta, cuando la emisión comprende los dos procesos, la efusiva y la explosiva.

Cuando el magma logra salir, se produce una erupción que da lugar a la formación de un volcán. Un volcán es la abertura de la superficie terrestre a través de la cual se expulsan rocas en estado de fusión (lavas), cenizas, polvo volcánico, vapor de agua y gases.

En la República Mexicana, se identifican trece volcanes de cuyas erupciones se tiene noticia: Tres Vírgenes, Sangangüey, Ceboruco, Colima, Popocatepetl, Pico de Orizaba, San Martín Tuxtla, El Chichón, Tacana, Bárcena, Everman, Paricutín y Jorullo, ubicado en su mayoría en el Eje Neovolcánico Transmexicano, en la parte central del país.

La erupción más antigua de la que se tiene referencia, dentro de las sesenta y ocho que se tienen registradas, corresponde al volcán El Chichón, en Chiapas, cuya erupción más reciente, ocurrida en 1982, generó múltiples víctimas, sepultando varias de las poblaciones que se encontraban a su alrededor y arrojando graves pérdidas en materia de agricultura y ganadería.

Por otra parte, la mayor frecuencia en actividad volcánica, de la que se tiene noticia, corresponde al volcán de Colima, seguido por el Popocatepetl, con 21 y 12 respectivamente.

En la actualidad es muy probable que el máximo riesgo volcánico provenga del volcán de Colima, que en 1960 inició un nuevo episodio de crecimiento de domo que podría eventualmente conducir a una erupción de gran magnitud. No debe descartarse sin embargo, la posibilidad de erupciones de volcanes que pueden ser considerados activos pero que históricamente no las han tenido.

Las mejores medidas de actuación ante estos fenómenos consisten en una alerta oportuna a la población, así como la restricción del uso del suelo en zonas identificadas como potencialmente peligrosas y la modernización de la red sismológica, a fin de desarrollar un amplio monitoreo volcánico que en el presente está limitado a muy pocos volcanes.

c. Hundimiento regional, agrietamiento y colapso de suelos.

Esta clase de fenómenos se consideran consecuencia de la sismicidad y vulcanismo, y se producen porque la corteza terrestre ha sufrido modificaciones debido a los diastrofismos, o sea, los movimientos de la propia corteza, que no son mas que el resultado de fuerzas que actúan, unas en dirección horizontal y otras en dirección vertical.

Los cambios que sufre el relieve terrestre son constantes. El hombre los puede percibir cuando son súbitos, como los terremotos, deslizamientos y erupciones.

2. Fenómenos hidrometeorológicos.

El territorio nacional por su localización geográfica, por sus características orográficas y por estar rodeado de grandes masas de agua (océano Atlántico y Pacífico), es afectado por fenómenos hidrometeorológicos, pudiendo citar los ciclones tropicales, inundaciones, nevadas, granizadas, sequías, lluvias torrenciales, temperaturas extremas, tormentas eléctricas, mareas de tempestad, que por su periodicidad y por la intensidad de sus efectos totalizan un mayor volumen de daños que otros tipos de fenómenos.

a. Ciclones tropicales y huracanes.

El viento es el aire en movimiento por el desequilibrio de la presión. Si el movimiento es horizontal se llama advección, y si es vertical, convección.

En la dirección y velocidad del viento intervienen varias fuerzas: presión, rotación de la tierra, gravedad y la fricción. A medida que aumenta la diferencia de presión entre dos puntos, el viento soplará con mayor fuerza y su dirección será de la zona de alta presión a la de baja presión.

La circulación del aire se clasifica en: circulación general del aire, circulación regional (ciclones, monzones), circulación local (brisas de mar y tierra, brisas del valle y de montaña, tipo de Foëhn).

Los ciclones son zonas de baja presión rodeadas por zonas de alta presión, los vientos soplan hacia adentro girando en sentido contrario a las manecillas del reloj en el Hemisferio Norte y en el sentido de las manecillas en el Hemisferio Sur, éstos llegan a alcanzar velocidades superiores a 200 Km/hora causando grandes desastres, pese a ésto, tanto los ciclones como los huracanes son importantes por el gran aporte de agua dulce que precipitan sobre los continentes.

En la República Mexicana, las entidades federativas más afectadas por esta clase de fenómenos son Baja California Sur, Michoacán, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Yucatán y las regiones costeras, tanto del golfo de México como del océano Pacífico.

Como ejemplo potencial destructivo de los ciclones y de las afectaciones que originan, se puede mencionar al "Gilberto", ocurrido en 1988 y el último en 1993 denominado "Gert".

b. Inundaciones.

Las inundaciones pueden ser de tipo fluvial o pluvial, y en ambos casos se deben al exceso de precipitaciones o escurrimientos superficiales y su acumulación en terrenos planos, debiéndose principalmente a intensas lluvias, aunadas a deficiencias en el drenaje, así como al desbordamiento de presas, ríos y arroyos.

En el periodo comprendido entre 1973 y 1978 se dieron 450 inundaciones en casi todo el territorio nacional; las entidades federativas que registraron mayores pérdidas fueron: Veracruz, Guanajuato, Michoacán, Sinaloa y Tamaulipas. Los centros de población mas afectados por inundaciones pluviales: Guanajuato, Morelos, Ciudad Madero, Ciudad Victoria, Coahuila de Zaragoza, Pánuco y Veracruz, y por inundaciones fluviales: Ciudad Valles, Tampico, Ciudad Madero, León, Irapuato, Cárdenas, Minatitlán, Reynosa y Poza Rica.

Las inundaciones producen una afectación promedio anual del orden de las treinta mil hectáreas agrícolas, aunque en años críticos pueden llegar a las cien mil y pérdidas de gran importancia en cabezas de ganado menor y en otros tipos de animales domésticos, además, originan daños en viviendas, en servicios públicos y en abasto, e incluso, por la interrupción temporal de la producción, generan daños económicos en la industria.

c. Sequías.

Los daños que provocan las sequías, alcanzan magnitudes superiores a las de cualquier otro fenómeno, incluyendo las inundaciones.

En el periodo 1979-1988 este tipo de fenómenos naturales afectaron a Guanajuato, Zacatecas, Jalisco, Durango y Tamaulipas, alcanzando en conjunto más de ciento cincuenta mil hectáreas dañadas; no obstante, Coahuila,

Guanajuato, Durango y Zacatecas, fueron las que padecieron dicho fenómeno un mayor número de años, fluctuando entre los 9 y 10.

d. Granizadas.

Las granizadas son otra de las manifestaciones de este grupo de fenómenos hidrometeorológicos que genera mayores volúmenes de pérdidas; los estados de Guanajuato, Chihuahua, Tlaxcala, Nuevo León y Durango, resultaron más afectados en el lapso 1979-1988, fluctuando entre las treinta y cinco mil y las ciento diez mil hectáreas dañadas, y con una población potencialmente expuesta del orden de los seis millones de habitantes.

e. Heladas.

Las heladas son fenómenos de la naturaleza producidos por masas de aire polar, con muy poco contenido de humedad, por lo que mientras más baja sea la temperatura, más intensa resulta la helada; éstos se presentan en la zona norte y centro del país, y en entidades como Chihuahua, Nuevo León y Coahuila, genera pérdidas del orden de las cincuenta mil hectáreas anuales en promedio, en tanto que en Puebla, Tlaxcala, México, Hidalgo y Veracruz, el promedio es de quince mil hectáreas dañadas en el mismo periodo.

D. Fenómenos de origen humano que causan infortunio.

La complejidad de la vida en sociedad, el desarrollo industrial y con ello el uso amplio y extendido de distintas sustancias susceptibles de provocar incendios, explosiones, envenenamientos colectivos por fuga de sustancias peligrosas y de radiaciones, y contaminaciones ha crecido de manera acelerada. Estos fenómenos, por tanto, se encuentran íntimamente asociados a los

asentamientos humanos, a la actividad industrial y al uso de diversas formas de energía.

En la actualidad las entidades más propensas a estos fenómenos por su mismo desarrollo industrial son el Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León, Guanajuato y Jalisco. A estos se agregan los estados que llevan a cabo procesos de refinación y de transformación de productos petroquímicos como Veracruz, Tabasco, Morelos, Tamaulipas e Hidalgo.

Otro elemento de riesgo lo constituyen los ductos transportadores de productos combustibles de alto potencial explosivo como son los gasoductos y oleoductos, siendo Veracruz, Tabasco y Tamaulipas, Nuevo León, Guanajuato, Hidalgo, Puebla, Estado de México y el Distrito Federal, los más vulnerables a este fenómeno. En el rubro de radioactividad se requiere de una particular atención.

1. Fenómenos químicos.

El desarrollo del país en las últimas décadas ha traído consigo una etapa de aumento y diversificación de actividades, principalmente en las grandes ciudades y, consecuentemente, el crecimiento industrial ha experimentado día con día grandes avances en los aspectos científico y tecnológico.

Este modelo de desarrollo desembocó en un alarmante incremento de los accidentes industriales, urbanos y rurales, que provocaron un significativo deterioro del medio ambiente y llegaron a repercutir en un desequilibrio ecológico y en pérdida de vidas humanas.

a. Incendios y explosiones.

El desarrollo de procesos propios de la actividad industrial que obligan al uso amplio y variado de sustancias peligrosas, en ocasiones son causa de incendios y explosiones.

En el año de 1984, en San Juan Ixhuatepec, Estado de México se verificó la explosión e incendio de millares de litros de gas natural que provocó la muerte a un número indeterminado de personas así como cuantiosas pérdidas materiales.

Por otra parte en el periodo comprendido durante los años de 1970 a 1988 se registraron 108,888 incendios forestales que en muchas ocasiones fueron causados por el descuido humano y que afectaron 117,077 hectáreas aproximadamente, además de 1982 a 1984 se suscitaron 13,535 incendios domésticos, 4,162 incendios comerciales y 2,327 incendios industriales.

b. Envenenamientos colectivos por fuga de sustancias peligrosas y de radiaciones.

La vía nuclear aporta el 17 por ciento de la energía en el mundo, a punto de igualar a la hidroeléctrica (18.4 por ciento). México, después de construir la Central de Laguna Verde no tiene un programa nucleoelectrico, en el cual se establezca la prevención de accidentes de tipo nuclear.

En la República Mexicana se han verificado desastres por fuga de sustancias peligrosas y radiactivas como son los casos de 1950, una fuga de ácido sulfhídrico, en la refinería de Poza Rica, Veracruz, provocó la muerte de 22 personas y la intoxicación de 320 más; en 1981, el descarrilamiento de un tren que transportaba cloro provocó, en Cerritos, San Luis Potosí, 14 muertos y 1,000

grandes urbes, inadecuada localización de actividades industriales y deficiente vigilancia y mantenimiento de las zonas boscosas.

Gran parte de las calamidades de origen químico podrían evitarse si se adoptaran efectivamente las medidas preventivas adecuadas y que la normatividad regulara y evaluara eficaz y efectivamente las actividades industriales, en términos de la preservación de los ecosistemas y la protección de la población.

2. Fenómenos sanitarios.

El crecimiento de la población, el desarrollo industrial y la contaminación ambiental constituyen importantes factores de riesgo para la comunidad, por ello los servicios en la medicina pública requieren de un mayor fortalecimiento en los asentamientos humanos a fin de mitigar los efectos producidos por la contaminación que favorece el incremento de cierto tipo de enfermedades especialmente aquellas de tipo digestivo y respiratorio.

Los fenómenos perturbadores de origen sanitario son la contaminación del aire, del agua, del suelo, de alimentos, la desertificación, las epidemias, las plagas, la lluvia ácida y la fuga tóxica.

Por sus propias características, los servicios de salud tienen injerencia, en términos generales, en las consecuencias generadas por todos los demás tipos de fenómenos o infortunios antes analizados, dado que los brotes de enfermedades transmisibles pueden ocurrir después de los mismos; sin embargo, esta situación se ha presentado en muy pocos casos en los últimos cuarenta años.

3. Fenómenos socio-organizativos.

"En este grupo de fenómenos destructivos se encuentran aquellas manifestaciones del quehacer humano, asociadas directamente con

procesos del desarrollo económico, político, social y cultural de la sociedad, que se presentan como subproducto de la energía de la población al interactuar en la realización de sus diversas actividades cotidianas. Tales son los casos de los accidentes aéreos, terrestres, marítimos y fluviales; la interrupción o desperfecto en el suministro u operación de servicios públicos y sistemas vitales; los problemas originados por las concentraciones masivas de población y, finalmente, las demostraciones de conducta antisocial, como los actos de sabotaje y terrorismo".⁽⁴⁾

Del análisis al párrafo anterior se desprende que:

- a) Algunos de los fenómenos comprendidos en esta clasificación son originados en las actividades de las crecientes concentraciones humanas.
- b) Las grandes ciudades del país están potencialmente expuestas a estos riesgos. Aunque no se descartan aquellas poblaciones de menor número de habitantes en las que una cantidad inusitada de personas reunidas por cualquier evento, les pueda ocasionar problemas.
- c) Los demás fenómenos de esta clasificación se presentan como producto de la dinámica social, al interactuar la sociedad bajo la influencia de factores económico, político y sociales.
- d) Y por último se refiere a las conductas antisociales como son el terrorismo y sabotaje.⁽⁵⁾

⁽⁴⁾ Atlas Nacional de Riesgos, de la Secretaría de Gobernación, elaborado en 1991, con la participación de las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Desarrollo Social, Comercio y Fomento Industrial, Salud y la Universidad Nacional Autónoma de México. Este documento reúne la información de las diferentes calamidades que ocurren en la República Mexicana. Su propósito es el servir de apoyo para la elaboración de los Atlas de Riesgos de las entidades federativas.

⁽⁵⁾ Los fenómenos de sabotaje y terrorismo no se mencionan específicamente en el Sistema Nacional de Protección Civil ni en los programas y reglamento que de él emanaron.

A continuación por su especial importancia nos referiremos a cada una de las clasificaciones:

a. Accidentes aéreos, terrestres, marítimos y fluviales.

Las diferentes vías de comunicación que usan los medios de transporte son los principales escenarios de estos fenómenos destructivos y el ser humano es el factor más importante en su ocurrencia. Se dividen en accidentes aéreos, terrestres, marítimos y fluviales.

Los accidentes son eventos no premeditados, pero sí previsible y pueden ser originados:

1. Por fallas humanas: los descuidos, la negligencia o la ignorancia.
2. Por fallas técnicas: los defectos o los desperfectos.

b. Interrupción o desperfectos en la operación de los servicios y sistemas vitales.

Respecto a estos fenómenos podemos decir que se presentan cuando las ciudades se ven afectadas por fenómenos naturales como terremotos, huracanes, lluvias torrenciales, granizadas, etc. que provocan algún daño en los diferentes sistemas de suministro de servicios como pueden ser la energía eléctrica, telecomunicaciones, abasto, agua potable y alcantarillado, entre otros.

Este tipo de fenómenos pueden surgir también como una acción específica o dirigida por el hombre como producto de una concentración masiva de

diferentes sistemas de suministro de servicios como pueden ser la energía eléctrica, telecomunicaciones, abasto, agua potable y alcantarillado, entre otros.

Este tipo de fenómenos pueden surgir también como una acción específica o dirigida por el hombre como producto de una concentración masiva de población; como resultado de una conducta antisocial (terrorismo y sabotaje), o; como efecto de un descuido o negligencia en la operación de los sistemas que nos referimos en el párrafo anterior.

c. Concentraciones masivas de población.

Las concentraciones masivas de población organizadas como actividades específicas de diversa índole, como pueden ser los eventos políticos, deportivos, manifestaciones, huelgas, carnavales, fiestas regionales, conciertos musicales, visita de figuras de renombre mundial y otros, representan un riesgo porque pueden llegar a generar algún desastre si no se dan las condiciones de seguridad necesarias para su realización tales como: organización, lugares apropiados en cuanto a capacidad, servicios de seguridad, construcción adecuada, etcétera.

CAPITULO II

MARCO JURIDICO SOBRE INFORTUNIOS.

A. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la regulación de las situaciones de emergencia, aquellas situaciones de excepción en virtud de las cuales es indispensable, para la defensa de la propia Constitución, que se altere la aplicación normal de alguno o algunos preceptos de la misma con la finalidad de preservar el Estado de Derecho y de que se regrese a la normalidad constitucional lo antes posible.

En México se le llama suspensión de las garantías, en otras naciones se habla de estado de sitio, situaciones o estado de excepción, ley marcial, dictadura constitucional.

Los artículos 29 y 49 constitucionales norman esta institución en sentido amplio que contiene dos especies:

1. La suspensión de garantías en sentido estricto.
2. Las facultades extraordinarias al Presidente de la República para legislar.

El artículo 29 constitucional dice: "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 éste, 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".

El artículo 49 de la Constitución indica: "El Supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

En Latinoamérica se ha recurrido a la suspensión de garantías o estados de excepción para superar las crisis constitucionales o para defender la dictadura de un caudillo ya sea militar o civil.

Durante el siglo XIX y en las primeras décadas del actual, en México la situación fue muy parecida a la de otros países de América Latina: estados de excepción legal o de hecho y amplias facultades al Presidente de la República para legislar con base en la situación de emergencia.

La última vez que en México se decretó la suspensión de las garantías individuales fue en 1942. A fines del mes de mayo del mismo año, el Presidente Avila Camacho convocó a todos los miembros de su gabinete, integrantes del Consejo de Ministros, con el fin de discutir y aprobar las medidas que habrían de tomarse frente a la ofensa que se perpetró a la soberanía del país. Se acordaron tres puntos fundamentales: primero, declarar el estado de guerra entre la República Mexicana por una parte, y Alemania, Italia y Japón por la otra; segundo, suspender la vigencia de garantías individuales que fueren obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación, y tercero, solicitar en favor del Ejecutivo Federal facultades extraordinarias para legislar.

El Congreso de la Unión estaba en receso, razón por la cual la Comisión Permanente convocó a los miembros de éste a un periodo extraordinario de sesiones, en el cual serían tratados únicamente los puntos acordados por el Ejecutivo de conformidad con el Consejo de Ministros, tal como lo prevé el artículo 79, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. convocatoria que en forma de decreto fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 1942.

Por su parte, el Congreso de la Unión, en sesión extraordinaria celebrada el día 30 de mayo del propio año, y una vez que el Presidente de la República reforzó su petición respecto a los tres puntos fundamentales anotados, aprobó la ley que faculta al Ejecutivo conforme al artículo 89, fracción VIII, de la Constitución Federal, para declarar el estado de guerra entre nuestro país y las naciones del Eje (ley que se publicó en el Diario Oficial el 2 de junio de 1942), declaración que en forma de decreto presidencial fue publicada en dicho periodo en la misma fecha.

El 2 de junio de 1942 salió publicado también el Decreto de Suspensión de Garantías Individuales expedido por el Congreso de la Unión de acuerdo con los artículos 1o. y 29 constitucionales, habiéndose facultado al Ejecutivo Federal para formular la reglamentación respectiva (artículo 3 de dicho decreto).

A pesar de que en México han ocurrido problemas graves o infortunios, como el movimiento estudiantil de 1968, la crisis económica a partir de 1982, la explosión de tanques de gas en San Juan Ixhuatepec en 1984, los terremotos en la Ciudad de México en 1985, el Presidente de la República, no consideró oportuno ni necesario declarar el estado de excepción, tal vez porque esto implicaría desprestigio nacional e internacional o porque prefiere dar una apariencia de normalidad y tranquilidad ante los graves problemas antes que admitir que el país está pasando por una situación grave y especialmente difícil.

Realmente la suspensión de garantías es únicamente para situaciones de especial gravedad y no puede admitirse que de facto se de una suspensión de garantías, lo cual quebraría y vulneraría el orden constitucional.

El artículo 29 de la actual Constitución Federal suprimió la excepción asentada en la anterior Constitución de 1857, por medio de la cual la garantía de seguridad de la vida humana no se podía suspender; no estamos de acuerdo con dicha supresión, porque hay garantías individuales que no deben ser susceptibles de ser suspendidas y la mas importante es precisamente la de la vida, además de otras como son la prohibición a la esclavitud, a las mutilaciones y a las penas infamantes.

El artículo 49 de la Constitución de 1917 establece las facultades extraordinarias del Ejecutivo Federal para legislar y que éstas se pueden dar únicamente en los casos que indica el artículo 29, es decir, en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que exponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.

El 28 de marzo de 1951 se adicionó al segundo párrafo del artículo 49 con lo siguiente:

"En ningún otro caso salvo lo dispuesto en el artículo 131 se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".

A su vez el artículo 131 se le adicionó en la misma fecha con un párrafo que indica:

"El ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o

de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio ejecutivo, al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida".

Los casos en los cuales opera la suspensión son los siguientes:

a) invasión, b) perturbación grave de la paz pública, o c) que se exponga a la sociedad en peligro o conflicto de envergadura. Para este último supuesto entre otros podemos citar a los terremotos, graves conflictos económicos, inundaciones, erupciones volcánicas, epidemias.

El maestro Carpizo McGregor indica "...La redacción de este punto del 29 constitucional implica una gran discrecionalidad por parte del Presidente de la República, misma que será calificada en última instancia por el Congreso, porque ¿Qué implica que la sociedad se encuentre en grave peligro o conflicto? Diego Valadés afirma que estas frases exceden las posibilidades de una interpretación estrictamente jurídicas, y tiene razón. Sin embargo, una numeración casuística tendría el grave inconveniente de omitir una posible causa de un estado de excepción en que éste sea indispensable para la propia salvaguardia de la soberanía nacional y del Estado de Derecho..."⁽⁶⁾

Los órganos que intervienen en la suspensión de las garantías son:

1. La iniciativa corresponde exclusivamente al Presidente de la República.
2. Dos son los órganos que deben aprobar dicha iniciativa:
 - a. El conjunto de sus principales colaboradores: titulares de las Secretarías de Estado, de los Departamentos Administrativos y de la Procuraduría General de la República.

¹⁶⁾ Carpizo McGregor, Jorge, "México, la Constitución y las Situaciones de Emergencia", Revista del Colegio de Profesores de las Materias Económicas de la Facultad de Derecho de la UNAM, No. 4, Junio, Segunda Etapa, México, UNAM, 1991, pp 13 y 14.

- b. El Congreso de la Unión después, pero en los recesos de éste, aprueba la Comisión Permanente.

Como el artículo 49 de la Constitución no exige votación especial para la aprobación, bastará que se apruebe por la mayoría de los presentes.

Se pueden suspender todas o sólo algunas de las garantías individuales, por lo que se debe indicar expresamente cuáles son las garantías que se suspenden, por ejemplo, en la suspensión decretada en 1942, las garantías a que se observaron fueron las protegidas por los artículos 4o., 5o. párrafo I, 6, 7, 10, 11, 14, 16, 19, 20, 21, 22 párrafo II y 25, no se suspendieron todas porque ello no se consideró necesario.

Las garantías sociales también pueden ser suspendidas de ser necesario para enfrentar la emergencia; sin embargo, tal y como sucede con las individuales, aquellas que afectan la propia naturaleza humana no deberían ser susceptibles de suspensión. Estas garantías son muy importantes, pero si para superar una emergencia se pueden suspender las garantías que son propias de la persona humana, con mayor razón se pueden suspender aquellas que buscan proteger al individuo como integrante de un grupo social o que tienen la finalidad de asegurar un mínimo de protección económica y cultural.

En el Constituyente de 1916-1917 no se planteó el problema de si las garantías sociales se pueden suspender de acuerdo con la redacción del artículo 29 constitucional, pero consideramos que sí son susceptibles de suspenderse, además de lo antes sustentado, porque, donde la Constitución no distingue, el intérprete no debe hacerlo; en el Constituyente de 1917 no existió la intención de excluirlos porque cesi no se alteró el sentido gramatical del artículo y nadie cuestionó los alcances del mismo.⁽⁷⁾

⁽⁷⁾ Carpijo McGregor, Jorge, Ob. Cit. p. 16.

Las garantías individuales se pueden suspender en todo el país o en lugar determinado, según la naturaleza de la emergencia. Así, por ejemplo, un terremoto en el Distrito Federal no tiene porque afectar al Estado de Sonora.

La suspensión es general, es decir, no se puede aplicar a individuo determinado y además se hará por tiempo limitado.

La historia constitucional mexicana asienta dos sistemas para la duración de la medida:

El primero es "...aquél en el cual simplemente se dice que se suspenden por el tiempo que dure la emergencia; en el segundo será por un periodo de sesiones del Congreso Federal. En este último, en caso de prórroga, el Presidente planteará a la legislatura la urgencia de prolongar la suspensión..."⁽⁸⁾

Además indica el Doctor Carpizo McGregor que la suspensión de garantías, en recesos del Congreso, puede aprobarse por la Comisión Permanente, pero para la delegación de facultades legislativas se requiere autorización del Congreso de la Unión, porque nadie puede delegar lo que no posee y la Comisión Permanente no tiene facultades legislativas. Así es claro, que puede existir suspensión de garantías sin otorgamiento de facultades legislativas al Presidente si el Congreso considera que ellas no son necesarias para poder superar la emergencia. Si la Comisión Permanente declara la suspensión y el Presidente considera que son necesarias las autorizaciones de carácter legislativo, entonces la Comisión Permanente debe convocar al Congreso para sesión extraordinaria para que decida respecto a este punto.

El artículo 29 sustenta como uno de los elementos de esta institución que el Presidente de la República actuará por medio de prevenciones

⁽⁸⁾ Carpizo McGregor, Jorge, Ob. Cit. p. 17.

generales, o sea el establecimiento del marco jurídico al cual deberá sujetarse durante la emergencia.

Estas prevenciones generales pertenecen al campo legislativo y deben presentarse junto con la petición de suspensión para que el Congreso las discuta y modifique, en su caso. Si la emergencia fuera de tal tamaño que ello no fuera posible, el Presidente las debe poner a consideración del Congreso cuanto antes. No estamos de acuerdo con lo anterior, porque, al dejar manos libres al Presidente se podría caer en la tiranía, y la suspensión de garantías no es tiranía ni dictadura, sino un procedimiento constitucional para casos de emergencia.

El Poder Legislativo otorga en casos de urgencia al Ejecutivo facultades legislativas y una mayor amplitud en la esfera administrativa.

La finalidad específica de la suspensión de garantías es la de hacer frente rápida y fácilmente a la situación de emergencia. Luego las facultades legislativas y administrativas excepcionales que posee el ejecutivo no pueden, por ningún motivo, exceder a esta concreta finalidad.

Las controversias jurídicas durante la emergencia deben continuar siendo resueltas por los tribunales. Como regla general, el amparo continúa siendo procedente incluso durante la suspensión de garantías. No procede respecto a las garantías suspendidas, pero sí procede en:

- a) Leyes o actos que no se relacionen con la emergencia. En 1942, el congreso circunscribió las facultades extraordinarias del Presidente a los propósitos de obtener la defensa eficaz del territorio nacional, de su soberanía y dignidad, y el mantenimiento de nuestras instituciones fundamentales, por lo que todos los actos del Presidente que no persiguieran esos fines, se encontraban fuera de la emergencia, y por tanto, sujetos a cuestionarse como en tiempos normales,

interpretación que sustentó la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- b) Ley o actos que violen las disposiciones legales que rigen la propia suspensión de garantías. Por ejemplo, en 1942, fue la Ley de Prevenciones Generales de junio de ese año, y la reglamentación de su artículo primero.
- c) Las garantías individuales o sociales que no han sido expresamente suspendidas.
- d) Autoridades que actúen fuera de su competencia con la excepción de lo ordenado en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, es decir, respecto a la división de competencias en el sistema federal.

Héctor Fix Zamudio afirma que durante la emergencia ningún civil puede ser juzgado por un tribunal militar ni se le puede aplicar el Código de Justicia Militar, porque en el orden jurídico mexicano un civil no puede cometer delitos militares incluso cuando participe en ellos.

La suspensión de 1942 no incluyó la garantía sustentada en el artículo 13 constitucional que indica:

"...los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército..."

Lo anterior fue acertado, porque, el artículo 29 establece una regla general y el 13 una particular: en ningún caso y por ningún motivo, y de haberlo hecho, hubiera sido procedente, el juicio de amparo...

El Ejecutivo Federal puede legislar sobre materia que en tiempos normales al Congreso no le competen, pero con una limitación: únicamente será para hacer frente a la situación de emergencia; puede ésto ser peligroso, pero al estar la nación en situación grave, necesariamente se requiere facilitar trámites y

procedimientos que pueden llevar más tiempo que el utilizado por una unidad: el ejecutivo federal.

Mario de la Cueva opina que "...aún en época de excepción, el Ejecutivo Federal no puede legislar materia alguna no comprendida en el artículo 73 constitucional, basándose en el hecho de que nadie puede delegar lo que no tiene..."⁽⁹⁾

Jorge Carpizo McGregor no se adhiere a tal opinión porque considera que "...el sistema federal constituye una decisión que tiende a realizar en forma más efectiva la libertad. Pero en caso de urgencia, precisamente, para salvaguardar esa libertad en el futuro inmediato, es que puede el ejecutivo legislar aún sobre materias no comprendidas en el artículo 73. La práctica mexicana ha seguido este punto de vista. Así, durante el estado de emergencia decretado en 1942, el ejecutivo expidió la ley de juegos y apuestas cuestión no advertida en el artículo 73 constitucional..."⁽¹⁰⁾

Lo antes mencionado se refuerza al contemplar que una entidad federativa no puede suspender las garantías en su territorio ni puede otorgar facultades extraordinarias al gobernador para legislar con motivo de una emergencia. Se analiza lo anterior al decir:

- a) La Constitución General de la República es muy clara sobre suspensión de garantías: sólo es competencia de órganos federales. Por lo que se encuentra completamente excluida de la esfera competencial de las entidades federativas.
- b) Una emergencia local como podría ser una inundación, un terremoto, un incendio se encuentra regida por los principios normativos del artículo 29 constitucional.

⁽⁹⁾ Carpizo McGregor, Jorge, Ob. Cit. p. 22.

⁽¹⁰⁾ Carpizo McGregor, Jorge, Ob. Cit. p. 22.

- c) Para que se otorguen facultades extraordinarias para legislar es indispensable que antes se hayan suspendido las garantías, o sea, que exista una emergencia o estado de excepción, y
- d) En situaciones de trastorno interior, que las entidades federativas no pueden resolver por sí mismas, y por su propia decisión, opera el artículo 122 constitucional.

En consecuencia, los artículos de las constituciones locales que otorguen a los gobernadores facultades extraordinarias para legislar están infringiendo directamente el artículo 29 constitucional.

Cuando se termina la situación de emergencia, el primer efecto, es la vigencia integral de las garantías constitucionales y de los derechos del hombre, tal como existían en la constitución antes de la suspensión de las garantías.

La legislación expedida por el Presidente en estos casos puede subsistir si acontece lo siguiente:

Como regla general la mencionada legislación que fue emitida por causa de una emergencia, luego de desaparecer la emergencia debe perderse, porque como dice Mario de la Cueva: "... Toda norma jurídica tiene una hipótesis o supuesto que la condiciona y cuando falta éste, no puede aplicarse la norma porque sería en contra de su esencia, aplicándola a una situación que no rige..."⁽¹¹⁾

En 1942, al Ejecutivo Federal se le otorgó competencia para expedir las leyes indispensables para la eficaz defensa del territorio nacional, de su soberanía y dignidad, y para el mantenimiento de nuestras instituciones

⁽¹¹⁾ Carpio McGregor, Jorge, Ob. Cit. p. 26.

fundamentales, durante esa suspensión todo el tiempo que México permaneciera en guerra con Alemania, Italia y el Japón, o con cualquiera de esos países pudiendo prorrogarse hasta por treinta días después del término de las hostilidades, a juicio del Presidente.

Sin embargo, el Congreso Federal ratificó, acabada la emergencia, la vigencia de varias de las leyes expedidas por el Presidente durante la emergencia, lo cual resulta contradictorio, porque si eran leyes encaminadas a superar la emergencia cómo es que pueden regir en situación normal. Lo que acontece es que el Presidente se había extralimitado y había legislado sobre aspectos que en nada o muy poco tenían que ver con la emergencia.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que esas leyes "ratificadas" no adolecían de vicio de constitucionalidad, ya que lo que acontecía era un cambio en su naturaleza. Habían sido leyes de emergencia que a través de un decreto legislativo se convertían en leyes ordinarias, es decir, ya no eran más leyes de "emergencia" sino leyes "normales", leyes expedidas conforme al procedimiento legislativo señalado en la Constitución.

Bien entendido el artículo 29 constitucional, la ratificación de la legislación de emergencia no debe darse porque no es congruente que la legislación expedida para un estado de excepción pueda regir tiempos normales o es que se dio esa legislación y realmente no estaba relacionada con la emergencia.

Pese a lo anterior, podemos decir que la Suprema Corte tiene la razón al afirmar que en estos casos hubo un cambio de naturaleza de la ley, porque el Congreso al ratificarla la está haciendo suya y la está incorporando al conjunto normativo "ordinario" o "normal" del país. Este no es un camino ortodoxo, desde luego, pero no resulta inconstitucional, porque formalmente el poder legislativo está legislando de acuerdo con el procedimiento señalado por la Constitución. Pero, insistimos, el ejecutivo federal sólo debe legislar respecto a situaciones relacionadas con la emergencia, si legisla más allá de ello procede el amparo entre esas normas.

El artículo 49 constitucional reafirma lo sustentado: para que se puedan otorgar facultades extraordinarias para legislar al Presidente de la República, es indispensable que antes se hayan suspendido las garantías individuales. Esta es la base y la columna vertebral del sistema mexicano para el otorgamiento de esas facultades de excepción.

La última vez que la suspensión de las garantías se verificó fue en 1942. Es un síntoma de estabilidad constitucional y de progreso democrático, el hecho de que los gobernantes consideren que los problemas que suelen presentarse son superables con la aplicación de la legislación ordinaria, como es el caso de los instrumentos que sobre Protección Civil se han emitido y los cuales analizaremos más adelante. Desde luego que los estados de emergencia son para cuando éstos realmente se presenten. El orden jurídico de excepción es únicamente y para esos casos.

Reiteramos, en las situaciones de excepción de no regirse por el orden jurídico del mismo, puede conducir a grandes violaciones jurídicas y de los derechos humanos, y además ser puerta abierta para grandes arbitrariedades; pero hay que llevarlo a cabo sólo cuando sea indispensable y únicamente por el tiempo requerido para recuperar la normalidad, porque de no hacerlo se provocaría la ruptura de ese orden jurídico.

B. El Sistema Nacional de Protección Civil.

Las infortunadas consecuencias producto de los fenómenos telúricos que se verificaron en la República Mexicana los días 19 y 20 de septiembre de 1985, presentaron la impostergable necesidad de perfeccionar los

dispositivos de protección civil tanto por parte de las autoridades como de la sociedad a fin de reaccionar rápida y eficientemente ante siniestros de tales proporciones.

El Ejecutivo Federal acordó para tal propósito la creación de la Comisión Nacional de Reconstrucción, la cual en el marco del Sistema de Planeación Democrático se auxilió con seis Comités: Reconstrucción del Area Metropolitana de la Ciudad de México; Descentralización; Asuntos Financieros; Auxilio Social; Coordinación de Auxilio Internacional, y; Prevención de Seguridad Civil.

El Comité de Prevención de Seguridad Civil tuvo las siguientes atribuciones:

1. Diagnosticar los riesgos previsibles.
2. Diseñar planos y programas específicos de seguridad civil.
3. Recomendar los instrumentos de coordinación y concertación.
4. Coordinarse con las acciones de estados y municipios.
5. Organizar y establecer un sistema nacional de protección civil que garantizara la mejor planeación, seguridad, auxilio y rehabilitación de la población y de su entorno ante situaciones de desastre o infortunio, incorporando la participación de la sociedad en su conjunto.
6. Fungir como órgano de consulta y participación ciudadana, con objeto de realizar los estudios que condujeran al establecimiento del sistema nacional de protección civil.⁽¹²⁾

El Comité de Prevención Civil tras realizar los estudios e investigaciones procedentes consideró viable para el Sistema Nacional de Protección Civil que éste propusiera acertadamente lo siguiente:

⁽¹²⁾ Sistema Nacional de Protección Civil, D.O.F. 6 de mayo de 1986, p. 9.

- a. Preceptos legales, programas, estrategias, manuales e instrumentos de organización, operación y procedimientos.
- b. Todo aquello que lograrse la protección de la población civil tanto en la fase preventiva como durante y después de los desastres
- c. Coordinar la participación de los sectores público, social y privado.

Las anteriores propuestas las analizaremos en este capítulo debido a que son parte medular de esta tesis, en razón de que aun cuando existe en México una estructuración en la protección civil, carecemos de una ley federal sobre este tema.

El artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, faculta al Presidente de la República para constituir comisiones intersecretariales transitorias o permanentes, que serán presididas por quien determine el propio presidente. El Comité de Prevención de Seguridad Civil se encuentra en este caso, sus integrantes fueron: el Presidente de la República, quien lo presidió, y en su ausencia por el Secretario de Gobernación, por los Secretarios de la Defensa Nacional, Marina, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Desarrollo Social⁽¹³⁾, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Jefe del Departamento del Distrito Federal, Procurador General de la República, Director del Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretario General de Consejo de Población y Subsecretario de Gobernación como secretario técnico.

Con el objeto de lograr un resultado óptimo, el Presidente de la República invitó a participar en los trabajos del comité a los titulares de las siguientes instituciones: Facultad de Derecho, UNAM; Instituto de Ingeniería, UNAM; Instituto de Geofísica, UNAM; Instituto de Geología, UNAM; Asociación

⁽¹³⁾ Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 25 de mayo de 1992 se reformó el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el que la Secretaría de Desarrollo Social sustituye a la de Desarrollo Urbano y Ecología.

Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior; Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado; Federación Nacional de Abogados al Servicio del Estado; Barra Mexicana del Colegio de Abogados; Colegio de Arquitectos de México, A.C.; Colegio de Ingenieros Civiles, A.C.; Colegio de Sociólogos de México, A.C.; Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión; Asociación de Editores de Periódicos y Diarios de la República Mexicana, y; la Cruz Roja Mexicana.

La Secretaría Técnica para un desarrollo eficaz de los trabajos, en consulta con los miembros del Comité, propuso la formación de nueve subcomités, a saber:

1. Investigación en materia de protección civil.
2. Detección y prevención en catástrofes.
3. Desarrollo tecnológico.
4. Organización y participación social.
5. Educación y capacitación.
6. Marco jurídico.
7. Planeación, organización y ejecución de acciones inmediatas tanto al interior de las entidades del gobierno federal como en lo referente a su intervención en todo tipo de desastres.
8. Integración de la Federación, Estados y Municipios en materia de protección civil.
9. Comunicación social.⁽¹⁴⁾

El resultado de los trabajos de los subcomités son los proyectos de Sistema Nacional de Protección Civil y del Programa de Protección Civil.

⁽¹⁴⁾ Sistema Nacional de Protección Civil, D.O.F. 6 de mayo de 1986, p. 10.

1. Definición de Sistema Nacional de Protección Civil.

El día 6 de mayo de 1986 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se aprueban las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil y el Programa de Protección Civil.

El Sistema Nacional de Protección Civil es definido como "...el conjunto orgánico y articulado de estructuras y relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de los estados y municipios a fin de ejecutar acciones de los ciudadanos contra peligros y riesgos que se presentan en la eventualidad de un desastre...".⁽¹⁵⁾

Lo anterior es correcto porque la palabra sistema se representa como el conjunto ordenado de cosas que tiene relación entre sí y contribuye a un fin, implica que las distintas estructuras que lo integran constituyen una combinación orgánica y un complejo coherente.

Por otra parte, la palabra protección significa, acción y efecto de proteger, amparar, auxiliar, favorecer, defender. La protección civil, por tanto, es el instrumento por medio del cual el Estado pretende garantizar la seguridad de la vida, bienes y servicios de la población.

La Sistema Nacional de Protección Civil tiene su fundamento en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Planeación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, que encomiendan al Ejecutivo Federal a elaborar durante los primeros seis meses de gobierno un documento que recoja los diagnósticos y propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los gobiernos de

⁽¹⁵⁾ Sistema Nacional de Protección Civil, D.O.F. 6 de mayo de 1986, p. 11.

estado y de los diversos grupos sociales. Por lo anterior, el 31 de mayo de 1989 se publicó en el diario antes referido el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

El documento cuenta con una introducción general y siete capítulos. El último capítulo se refiere al Sistema Nacional de Planeación Democrática y da a conocer los Programas Nacionales de Mediano Plazo entre otros citaremos por estar relacionados con el tema: a los de Salud; Modernización Educativa, Cultural y del Deporte; Desarrollo Urbano; Vivienda; Protección del Medio Ambiente; Modernización del Abasto; Capacitación y Productividad; Aprovechamiento del Agua; Ciencia y Modernización Tecnológica; Modernización de la Infraestructura del Transporte; Transporte; Modernización de las Telecomunicaciones; Modernización Energética; Modernización de la Minería, y; Modernización de la Empresa Pública.

Además, dentro del Plan Nacional el Ejecutivo Federal formuló los programas especiales y regionales en atención a las actividades relacionadas con dos o más dependencias, en este caso nos encontramos con el propio Programa Nacional de Protección Civil 1990-1994, al que nos referiremos posteriormente.

De la Ley de Planeación se desprenden además las bases para que el Ejecutivo Federal realice, como parte del proceso de planeación democrática, acciones de coordinación con los gobiernos de estados y municipios, y de concertación e inducción con los diversos grupos sociales, todo lo cual conduce al fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre.

El Sistema Nacional de Protección Civil en su nivel federal tiene un carácter esencialmente normativo y de apoyo, asegura su establecimiento; estructura las organizaciones, funciones administrativas y relaciones intra e interinstitucionales, y; emite marcos de referencia dentro de los cuales aparecen sus políticas, coordinación, planificación, programación, evaluación y control.

En el nivel estatal y municipal, el Sistema, por el carácter normativo y operativo que tiene, permite, respecto de la primera de estas funciones: establecer procedimientos integrados al Sistema Nacional; estructura las organizaciones, funciones administrativas y relaciones inter e intrasectoriales estatales, municipales y federales; emite marcos de referencia, políticas para el desarrollo estatal y municipal, y; adecua y opera métodos, procedimientos e instrumentos.

En relación a la segunda función operativa, los estados y municipios captan la problemática estatal y municipal, las necesidades y demandas y las sugerencias de los proyectos o tareas. Asimismo, detectan y cuantifican las posibilidades y potencialidades de desarrollo aplicando la normatividad nacional, estatal y municipal, después de analizar los factores significativos, definir los objetivos, ordenar las necesidades, problemas, proyectos y recursos, y precisar las metas.

El Sistema Nacional de Protección Civil involucra en primer lugar, a todas las entidades y dependencias del gobierno y después especialmente a las áreas de las secretarías y entidades públicas que llevan a cabo actividades de protección civil tanto de carácter normativo como operativo, y también a través de los mecanismos de coordinación, concertación e inducción, a las unidades de los gobiernos estatales y municipales y de las organizaciones sociales y privadas en el ámbito de la protección civil.

De lo anterior se desprende que el Sistema se compone de cuatro grandes rubros, los cuales están íntimamente relacionados entre sí:

- a. La estructura institucional.
- b. El marco conceptual y de planeación.
- c. Los métodos y procedimientos.
- d. La infraestructura de apoyo.

Los rubros anteriores los consideramos medulares para el Sistema de Protección Civil porque al ser establecidos en el mismo se evitan: lentitud en las decisiones, engorrosos procedimientos, costos excesivos de operación, ineficiencia en la prestación de servicios, incapacidad para captar y reaccionar con oportunidad a las demandas de la población, pérdida o debilitamiento de los canales de comunicación entre gobernantes y gobernados, así como la inhibición de la acción de los particulares, acompañado de la desatención de las funciones originarias y prioritarias del Estado. Se logra desconcentrar la administración, transferir el uso de facultades, recursos y programas del nivel central o federal al local, estatal y municipal. Por lo anterior, a continuación nos referiremos a los cuatro grandes rubros:

a. Estructura institucional del Sistema Nacional de Protección Civil.

La estructura institucional del Sistema está integrada por las dependencias y entidades de la Administración Pública, por los organismos de coordinación entre la federación y los estados y municipios y por la representación de los grupos sociales que participan en las actividades vinculados por medio de:

1. La Dirección y Coordinación del C. Presidente de la República.
2. El Gobierno tanto en sus unidades centrales como en las paraestatales.
3. El Gabinete especializado.
4. Unidades o áreas de cada dependencias o entidad paraestatal responsable de la protección civil.
5. Los responsables de las actividades de la protección civil estatal o municipal dentro de los órganos de coordinación existentes y a través de convenios entre federación y estados.
6. Los Consejos que se establezcan para coordinar y sugerir acciones.
7. Los mecanismos de participación social.

b. Marco conceptual y de planeación del Sistema Nacional de Protección Civil.

La estructura institucional se apoya en un marco conceptual y de planeación que parte de la definición de la naturaleza misma del Sistema, de sus interrelaciones con el Plan Nacional de Desarrollo y del Sistema Nacional de Planeación; diagnostica el problema y de ahí determina los objetivos por alcanzar.

Los aspectos programáticos se describen a través de la propuesta de un Programa de Protección Civil subdividido en programas de prevención, auxilio y apoyo para clasificar por su naturaleza las acciones que habrán de llevarse a cabo dentro del desarrollo del Sistema.

c. Métodos y procedimientos del Sistema Nacional de Protección Civil.

Los métodos y procedimientos permiten la puesta en marcha del sistema en sus acciones de prevención y auxilio.

d. La infraestructura de apoyo en el Sistema Nacional de Protección Civil.

La infraestructura de apoyo está constituida por una parte por los recursos humanos, materiales y financieros de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estatal y municipal, y por otra parte por los correspondientes a los organismos sociales y privados.

Por sus características, complejidad y extensión el Sistema de Protección Civil no es tarea de una sola institución, requiere de la participación y de la intervención de los sectores público, social y privado, estrechamente articulado en sus políticas y programas, y es, de hecho, esta coordinación una de las

funciones básicas de los Consejos Nacional, Estatales y Municipales de Protección Civil.

Además de la coordinación a nivel de los consejos, se da también la articulación de políticas tanto en las tareas normativas como operativas de los programas. Ahí en cada una de las actividades, se requiere de la coordinación de tareas con aquellas instituciones que a nivel federal, estatal y municipal, tengan por atribución una labor que desarrollar.

De esta manera, en el Subprograma de prevención participan las Secretarías de la Defensa Nacional, de Desarrollo Social, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Comercio y Fomento Industrial, de Educación Pública, de Salud, del Trabajo y Previsión Social, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

En el Subprograma de Auxilio intervienen las Secretarías de Gobernación, de Defensa Nacional, de Desarrollo Social, de Salud, de Educación Pública, de Marina, de Comunicaciones y Transportes, del Trabajo y Previsión Social, de Comercio y Fomento Industrial, Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad.

En el Subprograma de Apoyo se cuenta con la asistencia de las secretarías de Gobernación, de la Defensa Nacional, de Marina, de Hacienda y Crédito Público, de Educación Pública, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Comunicaciones y Transportes, de Desarrollo Social, de la Contraloría General de la Federación, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

El Sistema tiene un ámbito nacional. Su estrategia encierra la definición de los objetivos y políticas de la protección civil, en tanto orientaciones generales de la actividad. Su cumplimiento compete básicamente a la vertiente obligatoria, pero la participación de los gobiernos de los estados y municipios así

como de los sectores privado y social, constituye requisito indispensable, por medio de acciones de inducción, concertación y colaboración se busca sumar su esfuerzo.

2. Decreto por el que se aprueban las Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, y el Programa respectivo.

Las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil contienen una presentación y tres apartados. En el primero se señala el marco conceptual y de planeación del sistema (se hace referencia a las bases constitucionales, políticas económico sociales y culturales en cuyo contexto surge el Sistema Nacional de Protección Civil), en el segundo la propuesta de estructura Institucional (está conformado por el señalamiento de los instrumentos, recursos y criterios de apoyo para alcanzar los objetivos señalados) y en el tercero la propuesta operativa (se hace referencia a las etapas, acciones, y resultados esperados).

3. El Programa de Protección Civil.

El Sistema Nacional de Protección Civil encauzó un análisis de la problemática de protección civil y la definición de objetivos y políticas todo lo cual se reunió en un conjunto de compromisos específicos que permitieran alcanzar los objetivos señalados, nos referimos aquí al Programa de Protección Civil.

a. Las divisiones en el Programa de Protección Civil.

Una vez que se examinaron la naturaleza, carácter y funciones de protección civil, así como la estructura institucional existente que se consideró

más adecuada al Programa de Protección Civil, se le dividió en subprogramas, actividades y tareas o lineamientos estratégicos de acción.

Así, la acción de protección civil se subdivide en subprogramas sustantivos de prevención y de auxilio o atención, y el subprograma de apoyo.

Esta primera división obedece tanto a una diferenciación de la acción en el tiempo con respecto a la eventualidad de un desastre como a una distinción por la función y carácter de las acciones.

b. Las funciones en el Programa de Protección Civil.

Las funciones de orientación, vigilancia y apoyo se traducen principalmente en trabajos de orientación administrativa y ordenamientos materiales ligados a los trabajos de defensa.

Las funciones ejecutivas se traducen en la realización material de la protección, la cual constituye el objeto principal de la protección civil.

Estas dos vías complementarias, ayudan a conformar el orden interno, la primera principalmente a través de medidas de carácter normativo, y la segunda por medio de acciones de materialización de la protección.

Junto con las funciones anteriores destaca por su importancia la investigación y el estudio en el área de prevención y la rehabilitación en el área de auxilio.

c. Los subprogramas del Programa de Protección Civil.

Los subprogramas contenidos en el Programa de Protección Civil son los de acción preventiva, de auxilio o atención, y el de apoyo.

A. El subprograma de acción preventiva se subdivide en cinco actividades sustantivas que recuperan como objeto de atención básico a los cinco grupos de fenómenos destructivos del universo de los agentes perturbadores: prevención contra fenómenos de carácter geológico; prevención contra fenómenos de carácter hidrometeorológico; prevención contra fenómenos de carácter químico; prevención contra fenómenos de carácter sanitario, y, por último, prevención contra fenómenos de carácter socio-organizativos.

La prevención se define como "...el 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. El imperativo de seguridad que conforma uno de los principios básicos del Sistema de Protección Civil constituye en este caso tanto una política como un objetivo a perseguir."⁽¹⁶⁾

El subprograma de prevención se expresa en una agrupación de operaciones y tareas de trabajo directamente relacionadas a cada uno de los cinco grandes grupos de agentes perturbadores geológico, hidrometeorológico, químico, sanitario y socio-organizativo. Estas actividades dan lugar, de hecho, a la preparación de planes de protección civil contra cada uno de los agentes anteriores.

Los planes de protección civil para cada uno de los agentes perturbadores antes mencionados, contienen a su vez las tareas o líneas estratégicas de acción como son: planeación; coordinación; marco jurídico; organización; recursos financieros; recursos materiales; recursos humanos; educación y capacitación; participación social; investigación y nuevas tecnologías;

⁽¹⁶⁾ Sistema Nacional de Protección Civil, D.O.F. 6 de mayo de 1986, p. 137.

comunicación social; manutención, conservación y creación de instalaciones de protección civil; realización de la protección civil, y; control y evaluación.

B. El Subprograma de auxilio o atención contiene once actividades sustantivas que resultan de una división de carácter funcional de las acciones de auxilio: alerta; evaluación de emergencia; planes de emergencia; coordinación de emergencia; seguridad; protección, salvamento y asistencia; servicios, bienes materiales y naturaleza; salud pública; aprovisionamiento; comunicación social de emergencia; reconstrucción inicial, y; vuelta a la normalidad.

El subprograma de auxilio a la población en una situación de emergencia provocada por un desastre constituye, junto con la prevención, la función más importante de la protección civil. En este contexto, el auxilio se refiere al conjunto de actividades destinadas primordialmente a rescatar y salvaguardar la integridad física de las personas y de sus bienes, así como a mantener en funcionamiento los servicios y equipamiento estratégicos atendiendo, asimismo, los daños a la naturaleza.

Las acciones de auxilio y atención descansan en la idea de que cualquiera que sea el tipo de desastre, existen muchos problemas que les son comunes, desde la alarma, la búsqueda y verificación de información, envío de medios de socorro, transportes, cuidado de heridos y una repartición común de responsabilidades en los cuerpos de socorro, hasta la coordinación de la intervención colectiva.

C. El subprograma de apoyo no es un agregado a los dos subprogramas sustantivos de prevención y auxilio procura expresar una lectura por funciones, relativamente diferente a las realizadas en la descripción de los subprogramas anteriores por razones de orientación explicativa y aclarativa, éstas son: marco jurídico, organización, recursos financieros, recursos materiales, recursos humanos, educación y capacitación, participación social, investigación y

nuevas tecnologías, comunicación social, mantenimiento, conservación y creación de instalaciones de protección, realización de la protección civil, control y evaluación, la planeación y la coordinación, por su importancia y complejidad nos referiremos a continuación a los dos últimos rubros.

1. Planeación. Las tareas de protección civil como cualesquiera otras, requieren de una adecuada planeación para armonizar sus tareas con los objetivos establecidos en los distintos programas y, en particular, en este caso con aquellos que se desprenden de las actividades de prevención y auxilio, las cuales requieren todas de planes básicos y específicos. Sus tareas son:

- a. Identificar áreas y sectores sujetos a riesgo.
- b. Establecer objetivos.
- c. Determinar alcances y áreas clave de resultados.
- d. Formular políticas respecto al agente destructor.
- e. Formular medidas de protección y reforzamiento de las construcciones.
- f. Mitigar los efectos destructivos.
- g. Desarrollar normas de planificación.
- h. Conocer actividades, potencialidades y recursos de organismos y sistemas.
- i. Preparar planes de acción para las distintas necesidades.
- j. Asegurar que los costos y riesgos asociados con opciones de acción estén considerados.
- k. Incorporar problemas emergentes y valores cambiantes a las soluciones.
- l. Pronosticar probables daños a nivel general.
- m. Desarrollar escenarios de desastre.
- n. Recibir de los centros de investigación y monitoreo información sobre las calamidades que pueden impactar, así como la estimación del peligro de su ocurrencia por magnitud y extensión.
- ñ. Recibir información permanente de los sistemas o redes de monitoreo y pronóstico de calamidades, y

- o. Recibir información sobre los mecanismos de producción y encadenamiento de las calamidades.

2. Coordinación. Las labores de protección civil requieren por su naturaleza del establecimiento de mecanismos de coordinación de acciones entre los distintos niveles de gobierno, entre éstos y las organizaciones sociales y privadas, así como con los grupos de ciudadanos que de manera voluntaria colaboran en las situaciones de emergencia. Especial énfasis merece la coordinación de aquellas dependencias y organismos que por sus actividades sustantivas se relacionan directamente con la atención de siniestros o cuyas labores puedan resultar necesarias en los distintos tipos de desastre. Sus tareas son: coordinar los criterios, mecanismos y acciones de prevención de los sectores público, social y privado; coordinar las acciones de prevención de los grupos voluntarios; coordinar las acciones de prevención de los cuerpos militares, ejército y armada, y de los grupos civiles, oficiales y voluntarios; coordinar los grupos de ayuda mexicanos y extranjeros en su caso; establecer mecanismos formales; formular convenios de coordinación; reemplazar los programas no coordinados; formular manuales de operación, y; fijar criterios de coordinación y movilización.

C. Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal.

El Distrito Federal fue una de las zonas de infortunio más golpeadas por los efectos de los terremotos del 19 y 20 de septiembre de 1985, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en ejercicio de la facultad que le confiere el Artículo 73, Fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una vez restablecidas las condiciones propicias para ello y en acatamiento con lo que observa el Sistema Nacional de Protección Civil, el día 20 de agosto de 1990, expidió en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal, el cual tiene por objeto, regular las acciones de protección civil relativas a la prevención y salvaguarda de las personas y sus

bienes, así como el funcionamiento de los servicios públicos y equipamiento estratégico en caso de alto riesgo, siniestro o desastre (Art. 1o.).

Este ordenamiento se divide en los capítulos siguientes: disposiciones generales; de las atribuciones en materia de protección civil; del Consejo y de los Consejos Delegacionales; del Programa General; de los Programas Delegacionales y de los Subprogramas de Protección Civil; de la declaratoria de emergencia; de los grupos voluntarios y de las brigadas; de la capacitación a la población; de las inspecciones; de las sanciones; de las notificaciones; del recurso de inconformidad, y; transitorios.

Para el tema, y por lo que se propone en la tesis es de especial relevancia, entre otros, citar los siguientes artículos:

Corresponde al Departamento del Distrito Federal la aplicación del reglamento (Art 2o.).

Por su parte el artículo 3o. establece que las disposiciones del reglamento son obligatorias para las autoridades, organizaciones e instituciones de carácter público, privados y social y, en general, para todos los habitantes del Distrito Federal.

En el contenido del artículo 4o. encontramos, entre otros, los conceptos siguientes: de brigadas vecinales, consejos delegacionales, grupo voluntario, inspector honorario, programa delegacional, protección civil, prevención, alto riesgo, siniestro, desastre, auxilio y restablecimiento.

Por su parte el artículo 6o. indica que los administradores, gerentes, poseedores, arrendatarios o propietarios de inmuebles que por su propia naturaleza o por el uso al que sean destinados, reciban una afluencia masiva y permanente de personas, están obligadas a preparar un programa específico de

protección civil, conforme a las disposiciones del Programa General, contando para ello con la asesoría técnica del Departamento a través de la Delegación.

Los medios de comunicación social en las acciones de protección civil deberán colaborar con las autoridades competentes y con los habitantes respecto a la divulgación de información veraz dirigida a la población (Art. 7o.).

El artículo 8o. establece las atribuciones de la Dirección General de Gobierno, entre otras las más relevantes:

1. Elaborar, difundir y ejecutar el Programa General.
2. Coordinar y supervisar la ejecución de las acciones de Protección Civil.
3. Coordinarse con las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como con las entidades federativas, para llevar a cabo las acciones que en materia de protección civil se estimen pertinentes.
4. Informar oportunamente a la población de la existencia de una situación probable o inminente de alto riesgo, siniestro o desastre, a efecto de tomar las medidas de protección civil adecuadas.
5. Convocar a las autoridades, organizaciones e instituciones de carácter público, privado y social, grupos voluntarios, brigadas de vecinales y, en general, a todos los habitantes del Distrito Federal a participar en las acciones de auxilio en circunstancias de alto riesgo, siniestro o desastre
6. Participar coordinadamente con las dependencias federales y entidades federativas y con las instituciones del sector privado y social en la aplicación y distribución de la ayuda nacional y extranjera que se reciba en caso de alto riesgo, siniestro o desastre.

D. El Programa Nacional de Protección Civil 1990-1994.

El decreto del 6 de mayo de 1986 por el que se aprueban las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, define las interrelaciones del Sistema Nacional de Protección Civil con el Proceso de Planeación Democrático y con el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 en el último párrafo del Artículo Segundo del decreto de su aprobación, a la letra indica: "Además, se formularán los programas especiales y regionales que determine el Ejecutivo Federal, atendiendo a las actividades relacionadas con dos o más dependencias o las que se refieran a regiones prioritarias, respectivamente".⁽¹⁷⁾ El Programa Nacional de Protección Civil 1990-1994 es un programa especial.

Por otra parte, el gobierno de la República por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 11 de mayo de 1990, creó el Consejo Nacional de Protección Civil con facultades genéricas de fungir como órgano de consulta y coordinación de acciones del Gobierno Federal para integrar, coordinar, concertar e inducir las actividades de los sectores público, privado, social, académico y voluntario, a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos del Sistema Nacional de Protección Civil.

El Ejecutivo Federal consideró procedente formular un nuevo Programa Nacional de Protección Civil, acorde al Plan Nacional de Desarrollo. De conformidad con los dispositivos del decreto que creó el Consejo Nacional de Protección Civil, la Secretaría de Gobernación se responsabilizó en las tareas de coordinación para la elaboración del Proyecto de Programa Nacional de Protección Civil 1990-1994.

⁽¹⁷⁾ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, D.O.F. 31 de mayo de 1989, p. 5.

1. Antecedentes del Programa Nacional de Protección Civil 1990-1994.

El día 1o. de diciembre de 1988 fueron creadas la Subsecretaría de Protección Civil y de Prevención y Readaptación y la Dirección de Protección Civil, en el ámbito de competencia de la Secretaría de Gobernación, la cual en los términos de su propio reglamento interior publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de octubre de 1993, tiene la facultad de coordinar a las diversas dependencias y entidades que de conformidad a sus funciones deben participar en labores de auxilio en caso de desastre.

El 20 de septiembre de 1988 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto presidencial de creación del Centro Nacional de Prevención de Desastres, que desarrolla acciones en materias de investigación, capacitación y difusión, para las que, actuando bajo la supervisión de la Subsecretaría de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social, cuenta con instalaciones y equipo de alta tecnología, las cuales fueron puestas en operación el 11 de mayo de 1990. En su laboratorio para ensayos, se someten construcciones a escala real bajo los efectos similares a las que produce un sismo con el fin de evaluar sus condiciones de seguridad ante dicho fenómeno. En su laboratorio para el ensayo dinámico de suelos, es posible determinar las propiedades que definen la sensibilidad de los terrenos a efectos sísmicos, y como complemento se han instalado dos redes instrumentales de monitoreo para registrar el movimiento del terreno durante la generación de sismos, una en la ruta Acapulco-México, y la otra en la propia Ciudad de México.

Por su parte, la Dirección General de Protección Civil, en su carácter de componente operativo del propio sistema, instrumenta mediante los consejos estatales de protección civil y las unidades de protección civil en las entidades federativas y el Distrito Federal, dichos programas, dentro de las

vertientes obligatorias y de coordinación en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

La Dirección General de Protección Civil hace también lo propio dentro de la vertiente de concertación, en lo que se refiere a la elaboración de programas y guías metodológicas destinadas a la organización de los comités internos de protección civil en los sectores social y privado, contando para ello con la concurrencia de la comunidad científica y académica, así como con la de las asociaciones profesionales.

Asimismo, la Dirección General define las líneas de comportamiento aplicables, dentro de la vertiente de la inducción, a grupos voluntarios y a la población civil en general, con miras a propiciar la formación de una conciencia colectiva sobre la responsabilidad que a cada quien le corresponda asumir en casos de desastre, que desemboque, finalmente en la consecución de una cultura nacional de protección y autoprotección.

2. Objetivo del Programa Nacional de Protección Civil 1990-1994.

El objetivo del Programa Nacional de Protección Civil es el de aglutinar las acciones normativas y operativas encaminadas a la suma de esfuerzos coordinados y corresponsables de los tres niveles de gobierno, en concertación con los sectores social y privado.

Su objetivo central es el de consolidar un Sistema Nacional de Protección Civil completamente integrado y sustentado en el transcurso de esta administración, permitiendo a la nación mexicana estar genuinamente preparada para afrontar y mitigar los infortunios consecuencia de un desastre.

El objetivo central integra en su concepción, tres aspectos básicos:

1er. Aspecto básico. Fundamentar y ordenar los esfuerzos del gobierno de la República en sus tres niveles, a fin de que la diversidad y multiplicidad de acciones que se verifiquen en el momento en que se produce un desastre, no resulte en mero desperdicio de recursos, sino que por el contrario, se obtengan cada vez más y mejores resultados cuando este género de intervenciones se haga necesario.

2o. Aspecto básico. Este se encuentra en el objetivo general de este Programa, es decir, la concertación de acciones con los sectores organizados de la población, social, privado, académico o los grupos voluntarios, posibilitando el ejercicio de una convocatoria adecuada y una actuación ordenada de los mismos en las tareas derivadas de la ocurrencia de desastres.

3er. Aspecto básico. Este lo encontramos en el objetivo central, o sea, en la formación de la cultura de protección civil, mediante la concatenación de esfuerzos que permitan fomentar la adopción, por parte de la población del país, de actitudes de autocuidado y autopreparación ante la posibilidad de concurrencia de desastres, así como el aprendizaje.

3. Subprogramas relativos a los fenómenos perturbadores en México.

El Programa Nacional de Protección Civil 1990-1994 presenta los subprogramas específicos necesarios para la sustentación científica y técnica del mismo, es decir, los subprogramas para los fenómenos geológicos, hidrometeorológicos, químicos, sanitarios y socio-organizativos a nivel nacional, cada uno con sus apartados referentes al marco histórico y diagnóstico, objetivo particular, estrategias y líneas de acción.

El Programa Nacional de Protección Civil propone las medidas siguientes: la elaboración de los Atlas locales de riesgos; directorios de personas y organizaciones; levantamientos de inventarios; organización de sistemas de comunicación; jornadas locales de protección civil; campañas locales de comunicación social; definición de interrelaciones y responsabilidades en caso de desastre; actividad internacional, y; creación del marco normativo. Algunas medidas a la fecha ya se han culminado, otras su logro solo es posible día a día.

E. Programa General de Protección Civil para el Distrito Federal.

El gobierno de la Ciudad de México, como en todas las grandes ciudades, se enfrenta a dificultades crecientes para satisfacer las necesidades básicas de sus habitantes, entre ellas conservar y proteger a la sociedad, como una tarea fundamental. La preocupación de las autoridades y de la población en general se centró en la tendencia al crecimiento en magnitud e intensidad de los daños provocados por desastres, la Ciudad de México entre otras características que tiene están la de ser una de las más pobladas del mundo, se encuentra ubicada dentro de un segmento del llamado "cinturón de fuego del pacífico", región donde ocurre la mayor parte de los fenómenos sísmicos y volcánicos de nuestro planeta; además está construida sobre un lago a una altitud de 2300 metros sobre el nivel del mar, de ahí que una de las demandas y problemas que atender y resolver, por su importancia están las que se relacionan con la protección civil frente a los riesgos provenientes de elementos o agentes naturales o humanos que puedan dar lugar a desastres; de la necesidad de protección a la población respecto a desastres surgieron las acciones englobadas en la noción de protección civil, de lo cual se generó el Programa General de Protección Civil para el Distrito Federal el que constituye una de las respuestas a las demandas estrechamente ligadas a las condiciones de seguridad frente a los eventos de la vida y del entorno natural.

1. Antecedentes del Programa General de Protección Civil para el Distrito Federal.

Ante la constante amenaza de diversas calamidades a que está expuesta la sociedad y los sistemas en que se apoya la Ciudad de México se han organizado a través del devenir histórico grupos de diversas especialidades de carácter oficial y voluntario que atienden las emergencias, como son los organismos policiaicos, el Cuerpo de Bomberos, los servicios médicos, los grupos organizados de voluntarios, entre otros, que generalmente respondían a la emergencia de manera aislada y sin ninguna coordinación previa.

En el año de 1980, el Departamento del Distrito Federal realizó un estudio con un equipo interdisciplinario con lo que permitió establecer las medidas necesarias para hacer frente a la problemática expuesta. El análisis preliminar permitió clasificar las calamidades a que está expuesta la ciudad en cinco grandes grupos de acuerdo a su origen:

- a. Geológico: sismos, vulcanismo, colapso de suelos, hundimiento regional y agrietamiento.
- b. Hidrometeorológico: lluvias, inundaciones, tormentas de granizo, tormentas eléctricas y vientos.
- c. Físico-Químico: Incendios, explosiones y contaminación.
- d. Sanitarios: epidemias y plagas.
- e. Socio-Organizativos: concentraciones de población, efectos negativos por la operación de servicios, accidentes aéreos y terrestres y fallas en el servicio.

Se concluyó que para fortalecer a la Ciudad de México frente a desastres no bastaba con mejorar las medidas existentes e implantar otras; era necesario, además, planificar, organizar y coordinar un conjunto de actividades que debían realizarse sistemáticamente antes, durante y después de un desastre.

Esto implicó, la necesidad de elaborar un programa que contemplara todas las actividades orientadas a la prevención, auxilio y restablecimiento de la ciudad, ante la presencia de calamidades o la ocurrencia de un desastre.

Dado lo anterior, en el año de 1982, el Gobierno Capitalino creó el Sistema de Protección y Restablecimiento de la Ciudad de México frente a desastres (SIPROR). Para la elaboración de este programa, su control y evaluación fue necesario contar con un sistema que integrara y coordinara las diversas organizaciones e instancias existentes y que se responsabilizara por el logro de los lineamientos y objetivos básicos de protección y restablecimiento.

Posteriormente, como consecuencia de los sismos registrados en septiembre de 1985 el Gobierno Federal enfrentó la necesidad de contar con un Sistema Nacional que planificara, integrara y coordinara el conjunto de programas y acciones sobre la prevención y atención de desastres, a partir de este conjunto y después de la integración de experiencias y tecnologías obtenidas por diversos comités constituidos para esta consulta, el día 6 de mayo de 1986, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto en el que se aprueban las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil. Debido a ello, el Sistema de Protección y Restablecimiento de la Ciudad de México frente a desastres (SIPROR) cambió de nombre y se integró a la Dirección de Protección Civil del Distrito Federal, incorporándose con ese nombre, el día 26 de mayo de 1988 a la Dirección General de Gobierno de la Secretaría General de Gobierno del Departamento del Distrito Federal.

Las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, prevén la creación de un Consejo Nacional que concurriera a elevar la capacidad del estado y de la sociedad para hacer frente, con eficiencia y eficacia a desastres cuyos efectos rebasen las posibilidades de respuesta local y regional.

El día 20 de agosto de 1990 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal expedido por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 73, fracción VI, de la Constitución Política.

El Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal observa que corresponde al Departamento del Distrito Federal a través de la Dirección General de Gobierno elaborar, difundir y ejecutar el programa general de protección civil, así como coordinar y supervisar la ejecución de las acciones de protección civil en el Distrito Federal.

El Departamento formuló el proyecto de Programa General y los sometió previa opinión de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a la aprobación del Consejo Nacional de Protección Civil.

2. Marco jurídico del Programa General de Protección Civil para el Distrito Federal.

El Programa General de Protección Civil para el Distrito Federal tiene su fundamento en una serie de documentos jurídicos legislativos, como son: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 29; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 44; la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, artículo 1 (D.O.F. 29 de diciembre de 1978 y su reforma del 2 de febrero de 1988); el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, artículo 18, fracciones XIII a XXII (D.O.F. 18 de julio de 1989); Decreto Presidencial de fecha 29 de abril de 1986 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de mayo del mismo año, mediante el cual se aprueban las bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil y el Programa; y el Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

3. Contenido del Programa General de Protección Civil para el Distrito Federal.

El Programa General de Protección Civil es el conjunto de políticas, normas, estrategias y lineamientos que tienen como objetivo proteger a las personas, sus bienes y entorno, así como asegurar el funcionamiento de los servicios públicos y el equipamiento estratégico, mediante las acciones específicas, coordinadas y delimitadas que realicen los sectores público, privado y social.

Las políticas, lineamientos y estrategias que integran el Programa General de Protección Civil y los Programas Delegacionales, serán obligatorios para las áreas, unidades administrativas y paraestatales del departamento, así como para las personas físicas o morales, actúen o estén establecidas en el Distrito Federal (artículo 19 del Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal).

En el Programa General encontramos actividades, responsabilidades y lineamientos de acción, plenamente homogéneas y coherentes enmarcadas en tres Subprogramas Sustantivos de Prevención, Auxilio y Restablecimiento.

a. Subprograma de prevención del Programa General de Protección Civil para el Distrito Federal.

El Subprograma de prevención agrupa las acciones de protección civil tendientes a evitar, mitigar los efectos o disminuir la ocurrencia de hechos de alto riesgo, siniestro o desastre. Para la consecución de los fines de este subprograma cuenta con planes de prevención contra calamidades destructivas de origen geológico, hidrometeorológico, físico-químico, sanitario y socio-organizativo. Los lineamientos estratégicos de cada uno de los planes de este subprograma son:

planeación, coordinación, organización, recursos financieros, recursos materiales, recursos humanos, educación y capacitación, participación social, investigación tecnológica, comunicación social y ejecución.

b. Subprograma de auxilio del Programa General de Protección Civil para el Distrito Federal.

El auxilio de la población en una situación de emergencia provocada por un desastre constituye, junto con la prevención, la función más importante de protección civil. El auxilio se refiere al conjunto de actividades destinadas primordialmente a rescatar y salvaguardar la integridad física de las personas y sus bienes, así como a mantener en funcionamiento los servicios y equipamiento estratégicos, atendiendo asimismo los daños a la naturaleza. Concretando, el subprograma de auxilio se refiere a la realización material de la ayuda.

El artículo 24 del Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal obliga a elaborar el subprograma de auxilio bajo las siguientes bases:

"I.- Las acciones que desarrollará cada una de las áreas y unidades administrativas del Departamento en caso de siniestro o desastre.

II.- Los mecanismos de concertación y coordinación con los Sectores Social y Privado, los grupos voluntarios y brigadas vecinales en situación de siniestro o desastre.

III.- La política de comunicación social en caso de siniestro o desastre.

IV.- Las acciones que deberán desarrollarse en la atención de siniestro o desastre priorizando la preservación y protección de la vida e integridad física de la población."

Las acciones de auxilio descansan en la idea de que cualquiera que sea el tipo de desastre, existen muchos problemas que le son comunes, desde la alarma, la búsqueda y verificación de información, envío de medios de socorro, transportes, cuidado de heridos y una repartición común de responsabilidades en los cuerpos de socorro, transportes, cuidado de heridos y una repartición común de responsabilidades en los cuerpos de socorro, hasta la coordinación de la intervención colectiva.

El subprograma de auxilio se divide en once grupos de actividades que representan una reunión de operaciones y tareas de trabajo a realizar en una situación de desastre: alerta; evaluación de daños; planes de emergencia; coordinación de emergencia; seguridad; búsqueda, salvamento y asistencia; servicios estratégicos, equipamiento y bienes; otros servicios de atención prioritaria; en la naturaleza deben atenderse daños en suelo, agua, aire, bosque, vegetación, fauna, paisaje; aprovisionamiento; comunicación social de emergencia, y; reconstrucción inicial.

c. Subprograma de restablecimiento del Programa General de Protección Civil para el Distrito Federal.

El subprograma de restablecimiento tiene como fin el de orientar y coordinar las acciones tendientes a restaurar y mejorar a largo plazo las condiciones de vida de los habitantes de la ciudad después de un desastre. En la etapa de restablecimiento se sientan las bases para un mejor desarrollo armónico futuro.

La importancia que cobre la elaboración de un programa de establecimiento de manera previa a la ocurrencia del desastre, toma en cuenta las acciones concretas que serán sensiblemente diferentes para cada tipo de calamidad, pero los lineamientos son generales. El costo de la recuperación depende sobre todo de las actividades y la coordinación de los organismos participantes de esta tarea.

Por lo anterior, se desprende que el objetivo general del subprograma de restablecimiento es el de lograr la recuperación y el mejoramiento de la ciudad después del desastre, sentando las bases para la continuación del desarrollo normal; para lo cual proporciona la organización, coordinación, lineamientos y objetivos en forma general que deberán ser adoptados en cada caso particular, implementando una serie de acciones antes del desastre.

Durante la respuesta, se debe realizar entre otros, tanto la evaluación de daños como de recursos extraordinarios; y para el restablecimiento, además de la evaluación de daños y de recursos extraordinarios, la evaluación y adaptación del subprograma de restablecimiento.

4. El control y evaluación del Programa General de Protección Civil para el Distrito Federal.

El control y evaluación permanentes dentro del proceso de ejecución del Programa General de Protección Civil del Distrito Federal, es garantizar la eficiencia y eficacia del mismo, como instrumentos normativos que rijan los criterios y lineamientos que permitan a su vez, valorar cualitativa y cuantitativamente los resultados del programa, así como el funcionamiento del mismo.

CAPITULO III

LA PROTECCION CIVIL Y LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL CENTRALIZADA.

A. Las Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal que tienen expresamente funciones de protección civil.

El Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados y los Presidentes Municipales son los responsables del Sistema Nacional de Protección Civil y los programas que lo integran a nivel nacional, estatal y municipal.

La Secretaría de Gobernación actúa dentro del Sistema Nacional de Protección Civil como coordinador ejecutivo, y las secretarías de estado, las entidades paraestatales, gobiernos de los estados y municipios, y los sectores de la sociedad intervienen en las actividades sustantivas y de apoyo al Sistema de acuerdo a su ámbito de competencia.

Las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil previó la creación del Consejo Nacional de Protección Civil. En ejercicio de su soberanía los Ejecutivos de las Entidades Federativas y de conformidad con dichas bases crearon los correspondientes Consejos y Unidades Estatales de Protección Civil, respectivamente, como órganos consultivos, decisorios y operativos del Sistema Nacional de Protección Civil. El Departamento del Distrito Federal estableció las estructuras de protección civil respectivas. Es decir, existe una estructura de protección civil a nivel federal, en el ámbito de responsabilidad de la Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General de Protección Civil, el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) y el Consejo Nacional de Protección Civil.

El decreto por el cual se creó el Consejo Nacional de Protección Civil apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1990, y en su contenido especifica que el consejo es un órgano consultivo de coordinación de acciones y de participación social en la planeación de la protección civil y establece en su artículo segundo las funciones siguientes:

I. Fungir como el órgano de consulta y de coordinación de acciones de Gobierno Federal para integrar, coordinar, concertar e inducir las actividades de los diversos participantes e interesados en la materia, a fin de garantizar los objetivos del Sistema Nacional de Protección Civil;

II. Fomentar la participación activa y responsable de todos los sectores de la sociedad mexicana en la formulación y ejecución de los programas destinados a satisfacer las necesidades preventivas de protección civil de la población del país;

III. Constituirse en sesión permanente ante la concurrencia de un desastre, para tomar las determinaciones que procedan, a fin de garantizar el auxilio a la población afectada y su adecuada recuperación;

IV. Convocar, coordinar y armonizar con pleno respeto a sus respectivas soberanías, la participación de las entidades federativas y, a través de éstas, de los municipios y de los diversos grupos sociales locales, en la definición de acciones que se convenga realizar en materia de protección civil;

V. Establecer por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, los criterios para el cumplimiento de los acuerdos Internacionales en materia de protección civil, así como las modalidades de cooperación con otros países; y

VI. Promover el estudio, la investigación y la capacitación en materia de protección civil, identificando sus problemas y tendencias, y proponiendo las materias y programas que permitan su solución, así como la ampliación del conocimiento sobre los elementos básicos del Sistema y el fortalecimiento de su estructura a través del Centro Nacional de Prevención de Desastres."

El Consejo está encabezado por el Presidente de la República; el Secretario de Gobernación es el Secretario Ejecutivo del Sistema y además esta integrado por los titulares de las Secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de la Defensa Nacional, de Marina, de Hacienda y Crédito Público, de Comunicaciones y Transportes, de Desarrollo Social, de Salud y del Departamento del Distrito Federal.

Tanto el Sistema Nacional de Protección Civil como los instrumentos legales que se generaron del mismo, se refieren, entre otros, a las

Secretarías de Estado y al Departamento del Distrito Federal para la consecución de sus fines.

A continuación procederemos a analizar las atribuciones de las dependencias del Ejecutivo Federal que consideramos más importantes en la materia.

1. La Secretaría de Gobernación.

Sobre este punto Gabino Fraga indica "La Secretaría de Gobernación tiene a su cargo la realización de las funciones políticas más importantes del Poder Ejecutivo Federal. Es el órgano de relación de dicho Poder con los demás Poderes Federales y con los Estados de la Federación. Entre sus facultades tenemos: la iniciativa y publicación de las leyes; la vigilancia del cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, en lo que se refiere a las garantías individuales."⁽¹⁸⁾

Lo anteriormente expuesto lo contiene el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y además citamos por su importancia las siguientes: presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de ley del Ejecutivo; publicar el Diario Oficial de la Federación; llevar el registro de autógrafos de los funcionarios federales y de los Gobernadores de los Estados y legalizar las firmas de los mismos; fomentar el desarrollo político e intervenir en las funciones electorales conforme a las leyes; manejar el servicio nacional de identificación personal; manejar el Archivo General de la Nación; ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otra dependencia; formular, regular y conducir la política de comunicación social del Gobierno Federal, y las relaciones con los medios masivos de información.

Por otra parte, el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de febrero de

⁽¹⁸⁾ Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, vigésima primera edición, Porrúa, México, 1981, p. 189.

1989, establece en el artículo 1o. que a dicha Secretaría le corresponde coordinar las acciones en materia de seguridad nacional y protección civil, así como la información relativa al orden político y social que afecte o se origine en las dependencias del Ejecutivo Federal.

Para llevar a cabo las acciones de protección civil, según el mencionado reglamento, esa Dependencia cuenta con la Subsecretaría de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social, la que a su vez, entre las direcciones generales de que está formada tenemos a la Dirección General de Protección Civil que tiene las siguientes funciones:

"Art. 19.- Corresponde a la Dirección General de Protección Civil:

I.- Ejercer las atribuciones que en materia de protección civil señalen las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales a la Secretaría;

II.- Integrar, coordinar y supervisar el Sistema Nacional de Protección Civil para garantizar, mediante una adecuada planeación, la seguridad, auxilio y rehabilitación de la población y de su entorno, ante situaciones de desastre, incorporando la participación de todos los sectores de la sociedad;

III.- Verificar y emitir opinión sobre los avances del Programa de Protección Civil, los resultados de su ejecución y su incidencia en la consecución de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y, en su caso, proponer lo necesario para corregir desviaciones y proponer a la Superioridad las reformas pertinentes;

IV.- Proponer políticas y estrategias de operación para el desarrollo de programas específicos de protección civil;

V.- Establecer la coordinación necesaria con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que le permitan dirigir las tareas de prevención, auxilio, recuperación y apoyo que en el marco de sus atribuciones le corresponden;

VI.- Participar en los procesos y mecanismos que conduzcan a la coordinación de acciones en materia de protección civil, con las entidades federativas y municipios, y a la concertación con instituciones y organismos de los sectores privado y social;

VII.- Manejar y dirigir las actividades de los Centros de Información y Comunicación y el Nacional de Operaciones, en materia de desastres nacionales;

VIII.- Participar en los términos que establecen las disposiciones relativas, en las acciones y tareas del Centro Nacional de Prevención de Desastres;

IX.- Proponer el establecimiento de los mecanismos necesarios para diagnosticar los riesgos previsible;

X.- Emitir las normas necesarias para la operación, desarrollo y vigilancia del Programa Interno de Protección Civil y coadyuvar con la Oficialía Mayor en lo que se requiera para su debida ejecución; y

XI.- Realizar las demás funciones que las disposiciones legales y reglamentarias le atribuyen, así como aquellas que le confiera el Titular del Ramo."

El 16 de enero de 1991 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reformó el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación y en el cual se adicionó la fracción XIV al artículo 7o. que indica:

"Artículo 7o. Corresponde al Oficial Mayor:

XIV.- Establecer, controlar y evaluar el Programa Interno de Protección Civil para el personal, instalaciones e información de la Secretaría, de acuerdo a las normas necesarias para su operación, desarrollo y vigilancia, que emita la Dirección General de Protección Civil;"

Por lo anterior, la Oficialía Mayor es la unidad administrativa que internamente aplica la materia de protección civil.

2. La Secretaría de la Defensa Nacional.

El Estado Mexicano se originó primordialmente, cuando el territorio, la población y el gobierno se reunieron en una sola unidad jurídica para preservar su independencia, asegurar la supervivencia y desarrollo armónico del país, consistente en:

- a) El crecimiento ordenado.
- b) Mantener estable y en desarrollo a la nación.
- c) Fortalecer y preservar la independencia, soberanía e integridad territorial.

La seguridad es la condición primaria del Estado para la consecución de los objetivos permanentes; de la política de seguridad nacional derivan las estrategias de defensa que se aplican en lo político, económico, social y militar tanto en el ámbito interior del país como en el exterior.

La Secretaría de la Defensa Nacional es la responsable de la defensa territorial y pretende garantizar un ambiente de seguridad y estabilidad tal que consolide el logro de los planes y programas del Gobierno en apoyo de la política nacional.

En materia de protección civil para esta Secretaría, podemos citar en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre otras:

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

I.- Organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Armada;

II.- Organizar y preparar el servicio militar nacional;...

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

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,..."

Por otra parte, el Reglamento Interno de la Secretaría de la Defensa Nacional publicado el 1o. de noviembre de 1992 en sus artículos 1o. y 2o. indican que la finalidad de dicho reglamento es la de establecer la estructura orgánico-funcional de dicha Secretaría, para facilitar el cumplimiento de las atribuciones y facultades que le confieren la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, otras leyes y decretos.

El artículo 9o. establece al Secretario de la Defensa Nacional como atribución no delegable la de dirigir y asesorar la defensa civil.

El Subsecretario de la Defensa Nacional según el artículo 10 en su fracción XV le corresponde:

"Someter a consideración del Secretario de la Defensa Nacional los programas de instrucción militar para la población civil, que en coordinación con la Secretaría de Educación Pública se deban impartir en los establecimientos educativos que dependan directa o indirectamente de la citada Secretaría;"

A la Oficialía Mayor le corresponde aplicar internamente la materia de protección civil, de conformidad con el artículo 11 fracción XXII del multicitado reglamento:

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

Para la Secretaría de la Defensa Nacional el desastre que significó el desbordamiento del Río Pánuco en 1966, le evidenció la falta de un órgano específico que acudiera de inmediato al auxilio de los habitantes de las zonas afectadas, por instrucción del Gobierno de la República dicha Secretaría elaboró el Plan DN-III-E "Auxilio a la Población Civil en Casos de Desastre".

Lo anteriormente expuesto, se debe a que el Ejército mantiene su estructura estratégica y su doctrina de guerra a través de los Planes de Defensa Nacional (DN), los que incluyen la modernización de su equipo bélico; la formación de tropas de élite; el reforzamiento de la Policía Militar, y; el incremento de los escuadrones de Contrainsurgencia y Entrenamiento. Los planes antes referidos son los siguientes:

1. Plan de Defensa Nacional I (DN-I). Sostiene la defensa contra un agresor externo. Su hipótesis primaria se basa en el empleo conjunto de fuerzas regulares e irregulares para emprender una extensa e intensa guerra de guerrillas.

2. Plan de Defensa Nacional II (DN-II). Contempla la confrontación con una amenaza originada internamente y que atente contra el poder y las instituciones legalmente constituidas.

Este plan es concebido para que en un breve lapso se localice, controle y, sobre todo, aisle el foco de subversión, impidiendo así su propagación a otras zonas del país, evitando que el conflicto crezca a niveles en que ya no sea

posible sofocar la insurrección. Comprende la acción inmediata para controlar y/o reprimir la insurrección civil, sea de resistencia pasiva o armada.

3. Plan de Defensa Nacional III (DN-III-E). Pensado para el auxilio a la población en el caso de desastre humano o natural, su función es ayudar a la población ante catástrofes, así como evitar acciones delictivas en tales escenarios.

El Plan DN-III-E deriva, como ya se indicó, de la Planeación Estratégico-Militar, y su última revisión de 25 de julio de 1992 la llevó a cabo el Gral. Brgda. Dem. Enrique T. Salgado Cordero (473829) Jefe E.M.D.N.

Los propósitos del Plan DN-III-E son los siguientes:

- a) Establecer los lineamientos para la actuación de las tropas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos en el auxilio a la población, en casos de desastre; durante las fases de prevención, auxilio y apoyo, contempladas en el Sistema Nacional de Protección Civil.
- b) Mantener la confianza en la capacidad de respuesta de las instituciones nacionales, ante una emergencia.
- c) Optimizar los recursos de la Secretaría de la Defensa Nacional, para hacer frente a todo tipo de desastres.

La fracción II del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la obligación de los mexicanos de asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadanos, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar.

Profundizamos en lo anterior, al indicar que la historia del pueblo mexicano está llena de luchas a través de las cuales alcanzó su independencia,

conservó su soberanía y configuró un Estado de justicia social, éste se fijó como una obligación de la más alta trascendencia lo siguiente: todo mexicano que esté mental y físicamente apto defenderá a la patria en lo interno y en lo externo contra cualquier fuerza que intente perjudicar los intereses nacionales.

Dado lo anterior, se establece la importantísima obligación para que los mexicanos obtengan la instrucción cívica-militar que los habilite en la defensa de la nación. El Constituyente de 1917 lo consideró como un proyecto para mejorar una sociedad donde las altas tasas de analfabetismo constituyan un obstáculo para el progreso espiritual y material del pueblo mexicano.

Por lo anterior, no es temeraria la propuesta que exponemos, para que se incluya e imparta en los programas de la referida instrucción cívico-militar la materia de protección civil teórica y prácticamente.

3. La Secretaría de Marina.

La Secretaría de Marina es responsable de la defensa naval y como parte del engranaje de la Administración Pública Federal coadyuva al logro de la seguridad nacional que el Estado requiere, garantiza en su medida y ámbito de competencia, una capacidad de respuesta acorde con la política de desarrollo nacional que es prioridad básica del Gobierno.

La seguridad nacional del Estado Mexicano es paralela al proceso general planteado en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y corresponde a la Secretaría de Marina contribuir mediante la defensa de la integridad territorial de su independencia y de la soberanía de la Nación.

El control del aprovechamiento racional de los recursos y el conocimiento y preservación del medio marino, son piezas angulares en la consecución de tal seguridad, además, estas acciones complementadas con las de vigilancia de las costas, islas y mares, incrementan el desarrollo marítimo nacional.

En el campo social coadyuva ejerciendo acciones cívicas culturales y de apoyo a la autoridad civil, y es aquí donde primordialmente encontramos la relación de esta dependencia del ejecutivo federal con las de protección civil.

Lo antes mencionado se sustenta en el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, que establece para la Secretaría de Marina atribuciones sobre protección civil en las siguientes fracciones:

- "I.- Organizar, administrar y preparar la Armada;...
- IV.- Ejercer la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales y la zona económica exclusiva;...
- XVII.- Programar y ejecutar directamente o en colaboración con otras dependencias e instituciones los trabajos de investigación oceanográfica en las aguas de jurisdicción federal;
- XVIII.- Integrar el archivo de información oceanográfica nacional,..."

La Secretaría de Marina en su Reglamento Interior publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de abril de 1994, tiene indicados los servidores públicos y unidades administrativas con que cuenta, así como sus facultades de cada uno: un Secretario; un Subsecretario; un Oficial Mayor; Estado Mayor General de la Armada; Inspección y Contraloría General de Marina; Cuartel General; Organos de Justicia Naval; Comisión de Leyes y Reglamentos; Unidad de Comunicación Social; dieciséis Direcciones Generales; Unidad de Historia y Cultura Naval; Unidad de Conservación y Mantenimiento; Organos de Sanidad Naval, y; Regiones, Zonas y Fuerzas Navales.

En especial para la materia de protección civil consideramos los siguientes artículos del reglamento interior mencionado:

"Art. 5o. El Secretario tendrá las siguientes facultades no delegables:...

- X.- Coordinar con el Secretario de la Defensa Nacional la formulación de los planes para la seguridad interior y la defensa exterior del país;...
- XX.- Emitir las directivas necesarias para proporcionar ayuda a la población civil en los casos y zonas de desastres;...

XXII.- Ordenar lo conducente para que la Secretaría de Marina de conformidad con las disposiciones legales aplicables se coordine con las correspondientes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la prevención, control, vigilancia y protección del medio ambiente, marino y para la ejecución de las acciones que aminoren los efectos de la contaminación producida por los derrames de hidrocarburos y otras sustancias nocivos al ecosistema marino."

"Art. 6o.- Corresponde al Subsecretario de Marina:...

III.- Administrar, coordinar y supervisar los programas de investigación oceanográfica y estudios relativos a la protección al medio ambiente marino de acuerdo a las directivas que establezca el Secretario de Marina;..."

"Art. 20.- Corresponde a la Dirección General de Oceanográfica

Naval:

I.- Programar, coordinar y realizar actividades de investigación oceanográfica y ecológica directamente o en colaboración con otras dependencias e instituciones, así como intervenir, proponer y opinar sobre el otorgamiento de los permisos o autorizaciones para dichas investigaciones en los mares nacionales, zona económica exclusiva, así como supervisar su cumplimiento;

II.- Realizar estudios topohidrográficos generales y especies de los fondos marinos, bahías, puertos, radas, aguas nacionales y zona económica exclusiva para efectos de seguridad en el ámbito marítimo y portuario;...

IV.- Proporcionar y analizar la información meteorológica de las áreas marítimas a fin de realizar pronósticos de los fenómenos oceánicos y atmosféricos que afecten la seguridad y desarrollo de la población de las zonas costeras y la seguridad de la vida en el mar, en coordinación con el Servicio Meteorológico Nacional;...

VII.- Aplicar los resultados de la investigación oceanográfica y ecológica en el cultivo de los organismos marinos en condiciones controladas o semicontroladas, así como efectuar estudios para su racional explotación, en colaboración con la Secretaría de Pesca;...

XI.- Proporcionar a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal que lo soliciten, los resultados de la investigación oceanográfica que faciliten la definición de políticas y toma de decisiones sobre la racional explotación y mejor conservación de los recursos marinos del país;...

XIII.- Intervenir para que dentro del marco de atribuciones de la Secretaría se cumplan con las disposiciones en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente para prevenir, controlar, vigilar y evitar la contaminación del medio marino;...

XVI.- Ejercer las funciones correspondientes al secretariado técnico del Plan Nacional de Contingencia para Combatir y Controlar Derrames de Hidrocarburos y Otras Sustancias Nocivos en el Mar;

XVII.- Formular, proponer y desarrollar planes y programas y restauración del medio ambiente marino y de prevención, control y vigilancia de la contaminación en costas, islas, mar territorial y zona económica exclusiva;

XVIII.- Coordinar con las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y con los organismos privados las acciones de

prevención y control de los contaminantes en aguas nacionales e imponer las sanciones derivadas de infracciones a los ordenamientos legales en materia de protección ecológica; y

XIX.- Las demás actividades que en materia ecológica y oceanográfica le confieren a la Secretaría las disposiciones aplicables."

4. La Secretaría de Salud.

El desarrollo de un país no sólo se mide con indicadores económicos, sino que debe valorarse en términos de crecimiento económico, justicia social, igualdad y democracia. El bienestar de los mexicanos es una aspiración histórica. La revolución de 1910 levantó las demandas de libertad y justicia social, es decir, la satisfacción de las necesidades básicas de la población como son: la alimentación, educación, salud, vivienda, recreación, cultura, vestido, y otros, cuyo logro darían al fin una sociedad más igualitaria.

Los regímenes revolucionarios pretendieron proporcionar a todos los mexicanos un nivel digno de vida, con especial preocupación por los grupos vulnerables. Al efecto, se establecieron dos sistemas institucionales: el sistema de seguridad social para trabajadores que tienen una relación formal de trabajo, regulado como garantía social por el artículo 123 constitucional, y el sistema de asistencia pública y social para toda la población, regulado por el artículo cuarto de la Carta Magna; el primero se denomina derecho del trabajo y la seguridad social; el segundo, derecho a la protección de la salud.

El derecho a la protección de la salud tiene, entre otras finalidades, el disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población. El derecho a la protección de la salud comprende diversas materias de salubridad general, entre las que destaca la asistencia social. Los servicios de salud se clasifican en tres tipos: atención médica, salud pública y asistencia social.

La Secretaría de Salud está encargada de los servicios asistenciales y la organización y fomento de los servicios sanitarios. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 39 observa dichas atribuciones y son de especial relevancia para el tema de protección civil citar las siguientes fracciones:

"I.- Establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general con excepción de lo relativo al saneamiento del ambiente; y coordinar los programas de servicios a la salud de la administración pública federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines que, en su caso, se determinen;...

VI.- Planear, normar, coordinar y evaluar el Sistema Nacional de Salud y proveer a la adecuada participación de las dependencias y entidades públicas que presenten servicios de salud, a fin de asegurar el cumplimiento del derecho a la protección de la salud.

Asimismo, propiciará y coordinará la participación de los sectores social y privado en dicho Sistema Nacional de Salud y determinará las políticas y acciones de inducción y concertación correspondientes;...

XVI.- Estudiar, adaptar y poner en vigor las medidas necesarias para luchar contra las enfermedades transmisibles, contra las plagas sociales que afecten la salud, contra el alcoholismo y las toxicomanías y otros vicios sociales, y contra la mendicidad;...

XXI.- Actuar como autoridad sanitaria, ejercer las facultades en materia de salubridad general que las leyes le confieren al Ejecutivo Federal, vigilar el cumplimiento de la Ley General de Salud, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables y ejercer la acción extraordinaria en materia de salubridad general;..."

El programa sectorial de mediano plazo denominado Programa Nacional de Salud 1990-1994 en sus incisos 4 y 6.1 específicamente se refieren a la protección civil: El inciso 4 establece el "Programa de Atención de la Salud en Casos de Desastre", cuyos objetivos son los de disminuir la morbilidad y mortalidad provocada por desastres; brindar atención médica en forma oportuna y eficiente, y; aplicar acciones de salud y asistencia social a las personas afectadas. El inciso 6.1 "Programa de Prevención y Control Sanitarios de Riesgos Ambientales" su objetivo es el de proteger la salud de la población contra los riesgos y daños derivados de la contaminación.

De lo antes mencionado se desprende la importancia tan grande que tiene esta Secretaría en los subprogramas de prevención y auxilio a que se

refieren el Sistema Nacional de Protección Civil y su Programa de Protección Civil, Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal, Programa Nacional de Protección Civil 1990-1994 y Programa General de Protección Civil para el Distrito Federal que ya analizamos en el capítulo anterior de esta tesis.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Salud determina las atribuciones de sus unidades administrativas y se publicó el 31 de diciembre de 1992; mediante Acuerdo No. 108 de 28 de enero de 1993 se modificó dicha adscripción orgánica, consideramos importante citar entre otras: Secretario; Subsecretaría de Coordinación y Desarrollo; Subsecretaría de Regulación y Fomento Sanitario; Subsecretaría de Servicios de Salud; la Oficialía Mayor (quien tiene de conformidad con el artículo 7o. fracción XVII la obligación de establecer, coordinar y vigilar la operación del Programa Interno de Protección Civil para el personal, instalaciones, bienes e información de la Secretaría); dieciséis direcciones generales (entre otras, Control de Insumos para la Salud, Coordinación Sectorial e Internacional; Epidemiología; Fomento a la Salud, Medicina Preventiva, Regulación de los Servicios de Salud y Salud Ambiental); Unidad de Comunicación Social y doce órganos desconcentrados.

5. La Secretaría de Desarrollo Social.

La Secretaría de Desarrollo Social fue creada por decreto presidencial de 22 de mayo de 1992 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a la cual se le transfirieron, básicamente las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y parte de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto particularmente la Coordinación del Programa Nacional de Solidaridad, es decir, se crea para atender integralmente la problemática social de México e integrar en una sola Dependencia del Ejecutivo una serie de programas que dieran congruencia a las políticas de atención a los sectores sociales más desprotegidos del país. Entre tales atribuciones están las referidas al desarrollo regional, desarrollo urbano, asentamientos humanos, vivienda y patrimonio inmobiliario, ecología (para

ello fueron creados dos órganos desconcentrados: el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente) conferidas desde entonces en el artículo 32 de dicha ley, y son de especial relevancia para la protección civil las siguientes fracciones:

"Artículo 32.- A la Secretaría de Desarrollo Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social, y en particular la de asentamientos humanos, desarrollo regional y urbano, vivienda y ecología;...

XV.- Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, el bienestar social y la protección y restauración del ambiente, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado;...

XXIV.- Formular y conducir la política general de saneamiento ambiental, en coordinación con la Secretaría de Salud y demás dependencias competentes;

XXV.- Establecer normas y criterios ecológicos para el aprovechamiento de los recursos naturales y para preservar y restaurar la calidad del ambiente, con la participación que en su caso corresponda a otras dependencias;

XXVI.- Determinar las normas y, en su caso, ejecutar las acciones que aseguren la conservación o restauración de los ecosistemas fundamentales para el desarrollo de la comunidad, en particular en situaciones de emergencia o contingencia ambiental, con la participación que corresponda a otras dependencias, y a los gobiernos estatales y municipales;

XXVII.- Vigilar en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, cuando no corresponda a otra dependencia, el cumplimiento de las normas y programas para la protección, defensa y restauración del ambiente, a través de los órganos competentes y establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el cumplimiento de tales fines, en los términos de las leyes aplicables;

XXVIII.- Normar el aprovechamiento racional de la flora y fauna silvestres, marítimas, fluviales y lacustres con el propósito de conservarlas y desarrollarlas, con la participación que corresponda a las Secretarías de Agricultura y Recurso Hídricos y de Pesca;

XXIX.- Establecer los criterios ecológicos y normas de carácter general que deban satisfacer las descargas de aguas residuales, para evitar la contaminación que ponga en peligro la salud pública o degrade los sistemas ecológicos, en coordinación con las dependencias competentes y con la participación de los gobiernos estatales y municipales; así como vigilar el cumplimiento de los criterios y normas mencionados cuando esta facultad no esté encomendada expresamente a otra dependencia;

XXX.- Proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de áreas naturales protegidas de interés de la Federación, y promover la participación de las autoridades federales o locales en su administración y vigilancia;

XXXI.- Evaluar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado, de acuerdo con la normatividad aplicable;

XXXII.- Promover, fomentar y realizar investigaciones relacionadas con la vivienda, desarrollo regional y urbano y ecología,..."

La Secretaría de Desarrollo Social se origina de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas (SCOP), dividida luego en dos dependencias, la de Comunicaciones y Transportes y la de Obras Públicas. Esta última, en el gobierno de López Portillo, fue transformada en la de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) y en el gobierno de De la Madrid se convirtió en Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), y por último, como ya indicamos anteriormente, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de mayo de 1992 se crea la Secretaría de Desarrollo Social.

Con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social el 4 de junio de 1992 se consolida la estructura central y desconcentrada de la Secretaría, y queda conformada para el despacho de los asuntos encomendados por: un Secretario; Subsecretaría de Desarrollo Regional; Subsecretaría de Desarrollo Urbano e Infraestructura; Subsecretaría de Vivienda y Bienes Inmuebles; un Oficial Mayor; tres unidades coordinadoras; diecinueve direcciones generales; seis órganos desconcentrados (Instituto Nacional de Ecología, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad, Instituto Nacional de Solidaridad y la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales), y; treinta y una delegaciones en todo el país.

El Instituto Nacional de Ecología como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social aplica la materia de Ecología que antes llevó a cabo la Subsecretaría de Ecología unidad administrativa centralizada de la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, con esto la política ecológica perdió poder jerárquico, pese al hecho de que son trece las fracciones del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que se ocupan del tema (a las cuales nos referimos antes) y bien merecen que las acciones se dirijan a fortalecer la creación de una Secretaría de Estado que armoniosamente conjunte la utilización de los recursos naturales y la protección de nuestra biodiversidad y del equilibrio

ecológico. La protección ambiental no debe dispersarse en otras áreas de la administración pública como es el caso de la Procuraduría Federal de la Protección del Ambiente.

Al revisar el Reglamento Interno de esta Dependencia se observó que no hay unidad administrativa que expresamente tenga designado el programa interno de protección civil para esta Secretaría; pese a ello, la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene de la Dirección General de Personal es quien la elabora y procede consecuentemente, (Art. 31 del referido reglamento).

6. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Nuestra Constitución expresa en su artículo 31 fracción IV, que es obligación de los mexicanos contribuir al gasto pública, así de la Federación, como de los Estados y Municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. En los artículos 65 y 73, fracción VII, la misma Constitución establece que durante el periodo ordinario de sesiones, el Congreso de la Unión deberá discutir y aprobar las contribuciones que basten a cubrir el presupuesto.

El artículo 73 Constitucional en su fracción XXIX-A se enumera determinadas fuentes impositivas que sólo pueden ser gravadas por la Federación: sobre el comercio exterior, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación y, especiales (energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal, y producción y consumo de cerveza). Pero sin que ello signifique que está impedida para gravar otras fuentes, en cuanto sea necesario para cubrir los gastos públicos, en los términos de la fracción VII del mismo artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la primera parte del último párrafo de la referida fracción XXIX-A, expresa:

"Las Entidades Federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determina..."

Constitucionalmente por entidades federativas se entienden los Estados y, sin embargo el Distrito Federal participa de los rendimientos como si fuese una Entidad Federativa, pues el párrafo que nos ocupa, representa un problema de técnica legislativa, pues debfa expresa: "Los Estados y el Distrito Federal participarán en el..."

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público de conformidad con el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le corresponde entre otros el despacho de los asuntos siguientes; proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración publica federal; estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal; cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones; formular el programa de gasto publica federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República.

Por lo que se refiere al Programa Interno de Protección Civil, el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1992, en su artículo 1o. indica:

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el despacho de los asuntos que le encomiendan la ley orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la república."

De conformidad con el artículo 2o. de dicho reglamento para el despacho de los asuntos de la competencia de esta Secretaría cuenta entre otras con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas: Secretario, Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, Subsecretario de Ingresos, Subsecretario de Normatividad y Control Presupuestal, Subsecretario de Programación y Presupuesto, Subsecretario de Desarrollo, Oficial Mayor.

Por otra parte el artículo 8o. establece el órgano que llevará internamente el programa de protección civil:

"El Oficial Mayor tendrá las siguientes facultades:...

XVI.- Proponer al Secretario los proyectos de programas que establece el Sistema Nacional de Protección Civil en lo que corresponde a la Secretaría, evaluar los resultados de los programas en ejecución, así como llevar a cabo la comunicación y coordinación permanentes con el citado sistema;..."

7. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 crea la Secretaría de la Presidencia, asignándole la facultad de elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, así como coordinar y vigilar los programas de inversión de la administración pública. La misma Ley transforma a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría del Patrimonio Nacional, a la que encomienda las funciones de vigilancia y administración de los bienes nacionales; intervención en la adquisición, enajenación, destino o afectación de dichos bienes y en las adquisiciones de toda clase; control financiero y administrativo de las entidades paraestatales; e intervención en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia. Por último, a la Secretaría de Hacienda compete la glosa preventiva; la formulación del Presupuesto; y la contabilidad y la autorización de actos y contratos, con la intervención de las dos Secretarías antes mencionadas.

Al expedirse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976, las funciones de control y vigilancia quedan distribuidas de la siguiente manera:

- a. El manejo de la deuda pública y lo referente al avalúo de los bienes muebles nacionales, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- b. El control, vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos; de los contratos de obra pública; de la informática; y de las adquisiciones de toda clase, en la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- c. La administración y vigilancia de los bienes de propiedad originaria; los que constituyen recursos naturales no renovables; y los de dominio público de uso común, en la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, y
- d. La Administración y vigilancia de los inmuebles de propiedad federal y el establecimiento de las normas para la celebración de contratos de construcción y conservación de obras federales, en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Por disposiciones posteriores, la competencia en materia de control se complementa quedando:

- a. La responsabilidad de control, desde el punto de vista presupuestario, al personal federal, en la Secretaría de Programación y Presupuesto; y
- b. El registro y control de la manifestación de los bienes del personal público federal, en las Procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito Federal.

En 1982 se planteó la necesidad de armonizar y fortalecer la función de control en el sector público. Para ello, fue presentado ante el Congreso de la Unión, un conjunto de propuestas legislativas en el que se incluyó el Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que al publicarse en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de ese año dio origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, integrándose en esta dependencia las funciones de control y evaluación global de la gestión pública anteriormente dispersas.

El Reglamento Interno de esta Secretaría publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 1989 y su reforma publicada en el mismo diario el 26 de febrero de 1991 en la cual se agregó, entre otros, al artículo 8o. la fracción XVI que a la letra indica:

"XVI.- Establecer, controlar y evaluar el Programa Interno de Protección Civil para el personal, instalaciones, bienes e información de la Secretaría, así como emitir las normas necesarias para la operación desarrollo y vigilancia del Programa, y"

8. La Secretaría de Educación Pública.

La educación es un factor decisivo para el desarrollo de cualquier nación. Desde los albores del México independiente, la educación fue vista así, por lo que en el programa de la Revolución Mexicana inspirado en los ideales del liberalismo se le imprimió un sello social, y José Vasconcelos inicia una cruzada nacional por el alfabetismo, la educación y la identidad cultural.

En la actualidad, la educación es un soporte fundamental para un México mejor. La Secretaría de Educación Pública lleva a cabo la política administrativo educacional, y de conformidad con el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tiene a su cargo las materias relativas a la educación en todos sus grados, con excepción de la universitaria; la educación artística; ejercer la supervisión y vigilancia que proceda en los planteles que impartan educación en la República, conforme a los prescrito por el artículo 3o. constitucional; promover la creación de institutos de investigación científica y

técnica; fomentar la cultura; revalidar estudios y títulos, y conceder autorización para el ejercicio de las capacidades que acrediten, y; vigilar, con auxilio de las asociaciones de profesionistas, el correcto ejercicio de las profesiones.

En materia de protección civil propiamente dicha, el Reglamento Interior de esta Secretaría publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 1994 en su artículo 6o. indica:

"Al frente de cada Subsecretaría habrá un Subsecretario, a quien corresponderá el ejercicio de las siguientes facultades:...

XV.- Coordinar el establecimiento y operación del programa interno de protección civil en las unidades administrativas que se le adscriban..."

Por otra parte en la fracción XXVI del artículo 7o. del Capítulo IV De las Facultades del Oficial Mayor observa que éste deberá:

"Coordinar el establecimiento y operación del programa interno de protección civil para el personal, instalaciones, bienes e información de la Dependencia..."

9. La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos de conformidad con el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tiene conferidos en general la planeación, fomento y asesoramiento de la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal, consideramos importante para el tema citar a los más importantes: la defensa agrícola y ganadera y de vigilancia de sanidad agropecuaria y forestal, considerando la producción de fármacos biológicos destinados a la población animal; cuidar la conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosques; la creación del sistema meteorológico nacional; participar en los convenios internacionales sobre meteorología; decretar vedas forestales y organizar y manejar la vigilancia forestal; vigilar el cumplimiento y aplicación de la Ley Federal de Aguas; regular y vigilar la conservación de las corrientes, lagos y lagunas, en la protección de cuencas alimentadoras y las obras

de corrección torrencial; manejar el sistema hidrológico del Valle de México; conjuntamente con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial establecer medidas de regulación o restricción a la importación o exportación de especies de la flora y fauna, y; levantar y mantener actualizado el inventario de recursos naturales, específicamente de agua, suelo y cubierta vegetal, así como los de población animal, con la cooperación de los gobiernos estatales y municipales.

Por lo antes mencionado, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos participa en protección civil institucionalmente, como podemos exponer el caso del Atlas Nacional de Riesgos que fue elaborado en 1991, conjuntamente con las de Gobernación, Comunicaciones y Transportes, Desarrollo Social, Comercio y Fomento Industrial y la Universidad Nacional Autónoma de México.

Por lo que se refiere a la protección civil a nivel interno, el Oficial Mayor de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos es el responsable del mismo, con fundamento en el artículo 7o. del Reglamento Interno de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de octubre de 1993:

"Artículo 7o.- Corresponde al Oficial Mayor el ejercicio de las siguientes facultades:...

XIV.- Establecer y normar las acciones para proteger y asegurar al personal que labore en la Secretaría y los bienes y equipos físicos que estén bajo su administración, así como operar el programa de protección civil;"

Por lo antes mencionado dicho funcionario debe:

- a. Establecer acciones que protejan y aseguren al personal de la Secretaría.
- b. Elaborar el programa de protección civil que norme las acciones.
- c. Operar el programa interno de protección civil de la institución, es decir, que efectivamente se lleve a cabo.

10. La Secretaría de Relaciones Exteriores.

La Secretaría de Relaciones Exteriores tiene su antecedente más remoto en el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, expedido el 8 de noviembre de 1821, en el cual se crea la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores.

El artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le confiere a esta Secretaría importantes atribuciones y es de relevancia para el tema, lo que indica la fracción I, ya que sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a otras le corresponda esta dependencia conduce la política exterior, para lo cual interviene en toda clase de tratados, acuerdos y convenios en los que el país sea parte.

Es de relevancia citar en materia de protección civil que el día ocho de junio de 1977, nuestro país adoptó en Ginebra, el Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I). El citado protocolo fue aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el día 21 de diciembre de 1982, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 1983, y la adhesión fue firmada por el Ejecutivo Federal el 31 de enero de 1983 y depositado ante el Consejo Federal Suizo el 10 de marzo del mismo año.

En el referido protocolo en su artículo 61 del Capítulo VI "De los Servicios de Protección Civil" establece definiciones:

"Para los efectos del presente Protocolo:

a) Se entiende por protección civil el cumplimiento de algunas o de todas las tareas humanitarias que se mencionan a continuación, destinada a proteger a la población civil contra los peligros de las hostilidades y de las catástrofes y a ayudarla a recuperarse de sus efectos inmediatos, así como a facilitar las condiciones necesarias para su supervivencia..."

11. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

La Administración Pública del Trabajo se ha distinguido como el instrumento tutelar de la clase trabajadora, dedicada a conciliar sus intereses con los del capital, por medio de acciones sustentadas en los principios de justicia social. En este sentido, su evolución se ha caracterizado por la fuerza del derecho social, la que ha permitido extender su cobertura para hacerla compatible con la estructura social.

La Constitución de 1917 marca un momento trascendental en la evolución laboral, al señalar en el artículo 123, entre otros derechos, la fijación de la jornada máxima de ocho horas, la indemnización por despido injustificado, el derecho de asociación y de huelga por parte de los trabajadores, y el establecimiento de normas en materia de previsión y seguridad social.

La Ley de Secretarías de Estado ese mismo año, incluye como uno de las ramas de la administración pública, la materia laboral, al establecer la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal expedida el 29 de diciembre de 1976, abrogó la Ley de Secretarías y Departamento de Estado de 1958, con la cual se reformularon las atribuciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, para que respondieran a una nueva concepción de la administración pública del trabajo. Se dio especial énfasis a los aspectos de promoción de las oportunidades de empleo; la organización, registro y vigilancia de toda clase de sociedades cooperativa; la elevación de la productividad del trabajo y la seguridad e higiene industrial, además de las funciones que tradicionalmente ha desarrollado para procurar el equilibrio de los factores de la producción y elevar los niveles de bienestar del trabajador y su familia, bajo el principio de justicia en las relaciones laborales, es decir, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social vigila la

observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123 y demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos; establece la política y la coordinación de los servicios de seguridad social de la administración pública federal, así mismo, interviene en los asuntos relacionados con la seguridad social en los términos de la ley.

Lo anteriormente expuesto lo observa el artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En materia de protección civil en el Reglamento Interno de dicha Secretaría, el cual se publicó el 30 de diciembre de 1990, en su artículo 8o. establece:

"Artículo 8o.- El Oficial Mayor tendrá las atribuciones que competen a las unidades administrativas que se le adscriban, las que específicamente le atribuya el Secretario y las siguientes:...

XXI.- Establecer, evaluar y coordinar el programa interno de protección civil cumpliendo con las disposiciones respectivas;..."

12. El Departamento del Distrito Federal.

El artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, por tanto, entre las más importantes atribuciones tenemos:

- a) Al Congreso de la Unión le corresponde expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- b) El Presidente de la República nombra al Jefe del Distrito Federal; el titular de la administración pública del Distrito

Federal ejerce sus funciones en los términos que establezca la Constitución y el Estatuto de Gobierno.

- c) La Asamblea de Representantes del Distrito Federal está facultada para expedir su ley orgánica; aprobar el presupuesto de egresos del Distrito Federal; presentar iniciativas de leyes o decretos en materia relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal, en los términos del Estatuto de Gobierno en materia de administración pública local.

Por otra parte, la facultad de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea la corresponde a sus miembros, al Presidente de la República y al Jefe del Distrito Federal.

- d) La función judicial la ejerce el Tribunal Superior de Justicia.

Para ratificar lo anteriormente dicho podemos indicar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo 44:

"Al Departamento del Distrito Federal, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I.- Atender lo relacionado con el gobierno de dicha entidad en los términos de su ley orgánica, y
- II.- Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos."

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1978 establece en su artículo 1o.:

"El Presidente de la República de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 73, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene a su cargo el Gobierno del Distrito Federal y lo ejercerá de conformidad con las normas establecidas por la presente ley, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien nombrará y removerá libremente."

Por otra parte, el artículo 2o. de dicha ley indica:

"El Jefe del Departamento del Distrito Federal deberá residir en la propia entidad durante el tiempo en que desempeñe su cargo."

El Jefe del Departamento se auxilia en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen, entre otras, la Secretaría General de Gobierno para atender, primordialmente las materias relativas al seguimiento de las funciones desconcentradas en las delegaciones del Departamento, así como los asuntos de trabajo y previsión social y todo lo relacionado con la administración de los recursos territoriales y bienes del Distrito Federal. (Art 3o.)

El 20 de agosto de 1990 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal expedido por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 73, fracción VI, de la Constitución Política. Podemos indicar, que una parte importante de la competencia de la Asamblea de Representantes en ese momento fue la de expedir reglamentos administrativos y que hasta su institución perteneció al poder ejecutivo federal, la cual se transfirió a ese órgano colegiado en el que están representadas la pluralidad de corrientes ideológicas que se manifiestan en el Distrito Federal.

En la actualidad son facultades de la Asamblea, además de las que a continuación se mencionan las de legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal, las de dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que sin oponerse a las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión y, sin perjuicio de la facultad reglamentaria que corresponda en los términos del artículo 89 constitucional al Presidente de la República, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiestan entre los habitantes del Distrito Federal en materias como: educación, salud, asistencia social, abasto, distribución de alimentos, mercados, rastros, establecimientos mercantiles, comercio en la vía pública, recreación, espectáculos, deporte, seguridad pública, servicios auxiliares a la administración de justicia, prevención y readaptación social, regularización y tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales, vivienda,

contará con los servidores públicos, áreas y unidades administrativas que en el mismo se enlistan entre ellas una Oficialía Mayor.

El artículo 7o. en su fracción XXII del citado reglamento se establece como una de las atribuciones del Oficial Mayor lo siguiente:

"XXII.- Establecer, controlar y evaluar el programa interno de protección civil de prevención y auxilio a la población de acuerdo con las atribuciones de la Secretaría; así como emitir las normas necesarias para su operación, desarrollo y vigilancia."

4. El Reglamento Interno de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

El Reglamento Interno de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 1o. de abril de 1993, es el instrumento jurídico que define los ámbitos de competencia y responsabilidades de cada una de las Unidades Administrativas que integran la Secretaría y permite identificar su participación en el cumplimiento de los objetivos de esta dependencia.

El artículo 7o. en su fracción XVIII del citado reglamento establece como una de las atribuciones del Oficial Mayor lo siguiente:

"XVIII.- Establecer, mantener y supervisar la ejecución del programa interno de Protección Civil para el personal, instalaciones, bienes e información de la dependencia con el apoyo de la unidad administrativa encargada de desarrollar y vigilar el cumplimiento de las acciones previstas en el programa."

5. La Guía Técnica para la Implementación de Programas Internos de Protección Civil.

En el marco del Programa Nacional de Protección Civil 1990-1994, específicamente en el Subprograma de Prevención, se contempla la

necesidad de desarrollar e instrumentar programas internos de protección civil, entre otros, en los centros de trabajo.

Para tal, la Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General de Protección Civil y con el objeto de apoyar a las dependencias y organismos de los sectores público, privado y social, en la formulación de sus Programas Internos de Protección Civil, elaboró la segunda versión de la "Guía para la Implementación de los Programas Internos de Protección Civil", ésto en base a la experiencia adquirida al seguir y evaluar los Programas Internos en diversas dependencias, organismos e instituciones que conforman los ámbitos central, paraestatal y financiero.

De conformidad con la referida guía cada dependencia u organismo deberá adaptarla de acuerdo a sus necesidades, sin que esto dé motivo a una desviación de los objetivos que plantea la misma, "...ya que la estrategia incidirá, merced a acciones de inducción, en la toma de conciencia y aprendizaje de conductas, por parte de la población de las dependencias u organismos integrantes de los sectores público, privado y social, en términos de fomentar la creación de la cultura de Protección Civil en este ámbito, coadyuvando a la preservación de las personas y bienes que acceden a las mismas, así como del entorno en que se encuentren ubicados."⁽¹⁹⁾

El documento se integra por tres capítulos; en el primero, se encuentra la definición, objetivo y funciones de la Unidad Interna de Protección Civil; en el segundo, se contempla la definición, objetivo y desarrollo del Programa Interno de Protección Civil, y; en el tercero, los anexos que se refieren a ejemplos para una mejor comprensión de las funciones descritas en los dos capítulos: formación de brigadas, calendario de actividades, señales informativas de emergencia, equipo de seguridad, botiquines de primeros auxilios, ejercicios y simulacros.

⁽¹⁹⁾ Guía Técnica para la Implementación de Programas Internos de Protección Civil, Secretaría de Gobernación, México, 1994, p. 8.

a. Unidad Interna de Protección Civil.

La unidad interna de protección civil es el órgano operativo, cuyo ámbito de acción se circunscribe a las instalaciones de una institución, dependencia o entidad perteneciente a los sectores público, privado o social, tiene la responsabilidad de desarrollar y dirigir las acciones de protección civil, así como elaborar, implementar y coordinar el programa interno correspondiente. El programa interno se integra con los Subprogramas de Prevención (organización, análisis de riesgos, equipamiento, capacitación y difusión) y el Subprograma de Auxilio (alertamiento, plan de emergencia, evaluación de daños y vuelta a la normalidad).

El objetivo de la unidad interna de referencia es el de establecer lineamientos normativos con el objeto de unificar criterios para la elaboración de programas internos de protección civil, en los inmuebles de las dependencias de los sectores público, privado y social.

La unidad interna de protección civil tiene las siguientes funciones:

1. Diseñar, elaborar y operar el Programa Interno de Protección Civil del inmueble.
2. Difundir en todos los inmuebles, tanto en el Distrito Federal, como en el interior del país, los lineamientos que sobre la materia emita el Sistema Nacional de Protección Civil.
3. Identificar y evaluar los riesgos internos y externos a los que están expuestos los inmuebles.
4. Identificar, clasificar, ubicar y registrar los recursos humanos, materiales y financieros de que se dispone para hacer frente a una situación de desastre.

5. Evaluar y solicitar los recursos adicionales que se requieren para hacer frente a posibles contingencias.
6. Establecer y mantener el sistema de información y comunicación que incluya directorios de integrantes de la unidad interna e inventarios de recursos humanos y materiales.
7. Promover el establecimiento de medios de colaboración y coordinación con autoridades y organismos de los sectores público, privado y social.
8. Promover la formación, organización y capacitación de los integrantes de las brigadas de protección civil.
9. Realizar campañas de difusión internas, a fin de coadyuvar a la creación de la cultura de protección civil del personal que labora en la dependencia u organismo.
10. Fomentar la participación del personal que labora en la dependencia u organismo para la realización de ejercicios y simulacros.

b. Programa Interno de Protección Civil.

El programa interno de protección civil lo define la multicitada guía como "un instrumento de planeación que se circunscribe al ámbito de una dependencia, entidad, institución u organismo, pertenecientes a los sectores público, privado y social y se implementa en cada uno de los inmuebles correspondientes, con el fin de establecer las acciones preventiva y de auxilio destinadas a salvaguardar la integridad física de los empleados y de las personas

que concurren a ellos, así como de proteger a las instalaciones, bienes e información vital, ante la ocurrencia de una calamidad.¹²⁰⁾

El objetivo del citado programa es el de establecer las acciones preventivas y de auxilio destinadas a salvaguardar la integridad física de los empleados y de las personas que concurren a ellos, y proteger a las instalaciones, bienes e información vital, ante una calamidad.

El programa se divide en los subprogramas de prevención y de auxilio que por su naturaleza y para ser atendidos se les dio a cada uno procedimientos sistemáticos diferentes:

a. Subprograma de Prevención. Para evitar y/o mitigar el impacto destructivo de los infortunios de origen natural o humano sobre la población y sus bienes o al medio ambiente, las acciones para ello son:

1. La organización. Se crea la unidad interna mediante acta, designa titular de cada uno de los inmuebles, representantes de piso y a los brigadistas para prevención y combate de incendios, de primeros auxilios, evacuación de inmuebles, y búsqueda y rescate.

2. Formulación del programa interno. Documento rector, que desglosa las actividades, calendariza las mismas, designa responsables, determina la periodicidad de reuniones de evaluación, y la elaboración de los informes de cumplimiento correspondientes (queda al arbitrio de la unidad cuándo informar a la Secretaría de Gobernación). Este documento deberá ser difundido ampliamente a todos los niveles de la dependencia y organismo, diseñado en un documento que pueda ser utilizado en la totalidad de sus inmuebles en la República Mexicana.

3. Análisis de Riesgos. Concurre por una parte el responsable del inmueble, jefes de piso y brigadistas para identificar los riesgos a que está

¹²⁰⁾ Ob. Cit., p. 11.

expuesto el inmueble y, por la otra, la identificación de los riesgos de la zona en la que se ubica el inmueble.

4. Directorios e inventarios. Elaboración de inventarios de recursos humanos, de recursos materiales, de inmuebles de la dependencia u organismo; directorios de personas integrantes de la Unidad Interna de Protección Civil, de organizaciones de emergencia. Lo anterior será comunicado a la Dirección General de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación.

5. Señalización. Elaboración e instalación de señalización de tipo informativo, prohibitivo, restrictivo, preventivo y de obligación, en todos los inmuebles de la dependencia de que se trate. Para lo anterior tenemos la norma "Señales y avisos para protección civil; colores, formas y símbolos a utilizar" (NOM-S-PC-1-1992), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1992.

6. Programa de mantenimiento. Determinar, estructurar y aplicar las normas y procedimientos internos de conservación de carácter preventivo y correctivo, que tiendan disminuir la vulnerabilidad de los inmuebles.

7. Normas de seguridad. Comprende la emisión de normas destinadas al control de acceso a los inmuebles, mediante el registro de personas, así como el uso de gafetes o engomados de identificación; a la regulación del uso de aparatos eléctricos, electrónicos, y la restricción de entrada a las áreas de alto riesgo.

8. Equipo de Seguridad. De conformidad con la estimación del tipo de riesgo y a la vulnerabilidad del inmueble se procede a la determinación del equipo de seguridad que debe ser instalado en el mismo, con el objeto de estar preparado para enfrentar una contingencia.

9. Capacitación. Esto se lleva a cabo a través de un programa específico, de carácter teórico-práctico, inductivo, formativo y de constante actualización, dirigido tanto al personal en general, mandos medios y directivos, así como para la formación de instructores y brigadistas.

Para lo anterior, se toman en cuenta los tipos de riesgo a que están sujetos los inmuebles, tanto para el desarrollo del contenido documental, como del material didáctico e utilizar, pueden referirse a primeros auxilios, prevención y combate de incendios, evacuación de inmuebles, organización de brigadas, organización y realización de simulacros, nociones básicas sobre protección civil y estructuración y desarrollo de programas internos.

10. Difusión y concientización. Se pretende concientizar y promover, entre el personal que labora en los inmuebles de las dependencias y organismos, una cultura de protección, a través de la elaboración y distribución de diversos materiales impresos que contengan pautas de actuación en caso de ocurrencia de un riesgo (antes, durante y después del mismo).

11. Realización de ejercicios y simulacros. Para la consecución de una cultura de protección civil, se llevará a cabo en cada inmueble la realización de simulacros con previo o sin previo aviso, entendidos como una representación imaginaria de la presencia de una emergencia, para fomentar en las personas la adopción de conductas de auto-cuidado y autoprotección, y de actitudes de prevención.

b. Subprograma de Auxilio. "Es el conjunto de actividades destinadas principalmente a rescatar y salvaguardar a la población que se encuentre en peligro, a mantener en funcionamiento los servicios y el equipo estratégicos, la seguridad de los bienes y el equilibrio de la naturaleza. Su instrumento operativo es el Plan de Emergencia que funcionará como respuesta ante el embate de una

calamidad; asimismo comprende el desarrollo de funciones de alertamiento y evaluación de daños"⁽²¹⁾

Las funciones de este subprograma son:

1. El alerta. El responsable y suplentes de los operativos en el inmueble, previendo la más amplia difusión entre el personal, a efecto de que quien detecte la presencia o proximidad de una calamidad, la reporte de inmediato; debe prever, asimismo, el establecimiento y difusión entre los funcionarios y empleados del sistema de alertamiento, para el que se podrán utilizar sirenas, timbres, campanas, luces, altavoces o cualquier otro medio cuyo significado pueda ser oportunamente identificable por el personal.

2. Plan de emergencia. Son las actividades y procedimientos destinados a garantizar la protección, de quienes laboran o acuden al inmuebles y su entorno, y de los bienes y recursos que el mismo alberga, como consecuencia del impacto de una calamidad interna o externa. Su objetivo es la puesta en marcha y la coordinación del operativo de emergencia, en función de la calamidad causante, los recursos y los riesgos contemplados.

Se designa a un responsable general o suplente, perfectamente identificado por los jefes de piso y sus suplentes, así como por los brigadistas y el personal de la dependencia u organismo; el establecimiento de un centro de comando identificado e intercomunicado para emergencias, que coordinará bajo su responsabilidad la ejecución de las operaciones, las actividades de las brigadas y de las organizaciones de emergencia participantes.

3. Evaluación de daños. Por conducto de las brigadas existentes en el inmueble, se estimará por medio de los mecanismos y parámetros que se establezcan, la dimensión de la calamidad, daños humanos y materiales y, la

⁽²¹⁾ Ob. Cit., pp. 18 y 19.

posibilidad, si se considera necesario para convocar a cuerpos de emergencia adicionales y de apoyo técnico especializado.

4. Vuelta a la normalidad. Acciones y rutinas de revisión y análisis de las condiciones físicas internas y externas del inmueble, la salvaguarda de los individuos que laboran o acuden y que fueron evacuados del mismo; a fin de garantizar su acceso a la dependencia u organismo se llevará su reingreso en las mejores y más seguras condiciones posibles.

6. Programas Internos de Protección Civil de las Secretarías de Comunicaciones y Transportes y de Comercio y Fomento Industrial.

Las Secretarías de Comunicaciones y Transportes y de Comercio y Fomento Industrial de conformidad con lo vertido anteriormente, han elaborado sus respectivos programas internos de protección civil; se obtuvieron físicamente y analizaron los de 1994, nos dirigimos a las áreas responsables y al personal de las dependencias a las cuales se interrogó verbalmente. De lo anterior se concluyó lo siguiente:

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes tiene una tradición y experiencia en el tema, inclusive antes de que se estructurara y se conceptualizará la protección civil como tal a través del Sistema Nacional de Protección Civil.

Las dos Secretarías de Estado tienen su Unidad Interna de Protección Civil que lleva cabo las acciones de conformidad con sus atribuciones conferidas por la normatividad antes analizada.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial tiene un atraso en relación al cumplimiento total del Subprograma de Prevención, el cual la Secretaría de Comunicaciones y Transportes lo lleva a cabo en un cien por ciento,

entre otras acciones, a través de ordenados simulacros de evacuación en el total de edificios y la transmisión de videos sobre los temas, a través de los cuales, el personal de dicha secretaría recibe capacitación.

Por lo que se refiere a la difusión, capacitación y concientización a todo el personal de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial respecto a su programa interno de protección civil, éstas son incipientes y no constantes. La realización de ejercicios y simulacros se han llevado a cabo en la totalidad de los edificios, pero en algunos casos no fueron de manera ordenada en virtud de la ignorancia de los empleados sobre el tema.

CAPITULO IV.

UNA LEY DE PROTECCION CIVIL.

A. La Ley en el Derecho Mexicano.

Los Estados Unidos Mexicanos es un país de derecho escrito por lo que la legislación es la más rica e importante de las fuentes formales, y a la cual entendemos como el proceso de creación de las normas jurídicas.

García Máynez define a la legislación "...como el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes."⁽²²⁾ por lo que concluye, que la ley no es fuente del derecho sino producto de la legislación.

Rafael de Pina define a la ley como: "Norma jurídica obligatoria y general dictada por legítimo poder para regular la conducta de los hombres o para establecer los órganos necesarios para el cumplimiento de sus fines"⁽²³⁾

De lo anterior se desprende que la ley es obra de un órgano legislativo y como tal tiene por fuente la voluntad mayoritaria de dicho órgano. La ley es una norma racional, no arbitraria ni caprichosa; encaminada al bien general, no al provecho exclusivo de una persona o de un grupo determinado de personas, más o menos amplio; y dictada por autoridad legítima, no por un poder incompetente.

En el proceso legislativo mexicano las leyes se forman a través de seis etapas a saber: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e

⁽²²⁾ García Máynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Porrúa, vigésima quinta edición, México, 1975, p. 52.

⁽²³⁾ De Pina, Rafael, Diccionario de Derecho, Porrúa, México, 1981, p. 328.

iniciación de la vigencia y sus reglas se hallan contenidas en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en sus incisos se encuentran consignadas las reglas sobre discusión, aprobación, sanción y publicación), y 3 y 4 del Código Civil del Distrito Federal. Por ejemplo, en la República Mexicana en la elaboración de las leyes federales intervienen el poder legislativo en la iniciativa, discusión y aprobación, y el poder ejecutivo en la sanción en la iniciación de la vigencia.

Por su importancia y a manera de aclaración al tema, a continuación nos referiremos a las referidas seis etapas:

Primera Etapa. La Iniciativa. Es el acto por el cual determinados órganos del Estado someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley. El artículo 71 de la Carta Magna se refiere a esto y a la letra indica:

"Art. 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I.- Al Presidente de la República.

II.- A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y

III.- A las legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates."

Al referirnos al Reglamento de Debates de cada una de las Cámaras, se alude al conjunto de normas que establecen la forma en que deben ser discutidas las iniciativas de ley.

El artículo 72 de la Carta Magna contiene las reglas sobre discusión, aprobación, sanción y publicación y a la letra indica:

"Art. 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente;

b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días hábiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto serán nominales;

d) Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a); pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones;

e) Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado, o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción b). Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presente, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes;

f) En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación;

g) Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año;

h) La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados;

i) Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pase a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto, puede presentarse y discutirse en la otra Cámara;

j) El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas el decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente."

Segunda Etapa. La Discusión. Es el acto por el cual las Cámaras deliberan acerca de las iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas. El inciso H del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la letra indica:

"La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados."

A la Cámara en donde inicialmente se discute un proyecto de ley suele llamársele Cámara de origen y a la otra Cámara revisora.

Tercera Etapa. La Aprobación. Es el acto por el cual las Cámaras aceptan un proyecto de ley. La aprobación puede ser total o parcial.

Cuarta Etapa. La Sanción. Es el nombre que se da a la aceptación de una iniciativa por el Poder Ejecutivo. La sanción debe ser posterior a la aprobación del proyecto por las Cámaras. El Presidente de la República puede negar su sanción a un proyecto ya admitido por el Congreso, a ésto se le da el nombre de Derecho de Veto, facultad no absoluta (sólo una vez tiene derecho).

Quinta Etapa, La Publicación. Es el acto por el cual la ley ya aprobada y sancionada se da a conocer a quienes deben cumplirla. La publicación se hace en el llamado Diario Oficial de la Federación. Además de éste existen en México los Diarios o Gacetas Oficiales de las Entidades Federativas, y se publican en tales diarios las leyes de carácter local.

Sexta Etapa, La Iniciación de la Vigencia. Los artículos 3o. y 4o. del Código Civil del Distrito Federal se refieren a la iniciación de la vigencia y al respecto indican:

"Art. 3o.- Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial.

En los lugares distintos del en que se publique el periódico oficial, para que las leyes, reglamentos, etc. se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia y fracción que exceda de la mitad.

Art. 4o.- Si la ley, reglamento o disposición de observancia general fija el día en que deba comenzar o regir, obliga desde ese día con tal de que su publicación haya sido anterior."

El lapso comprendido entre el momento de la publicación y aquel en que la norma entre en vigor, recibe, en la terminología jurídica, el nombre de vacatio legis, es decir, es el término durante el cual racionalmente se supone que los destinatarios del precepto estarán en condiciones de conocerlo y, por ende, de cumplirlo. Al concluir el referido lapso, la ley obliga todos los comprendidos dentro del ámbito personal de aplicación de la norma, aun cuando, de hecho, no tengan o no hayan podido tener noticia de la nueva disposición legal.

B. La necesidad de expedir leyes de protección civil.

El Sistema Nacional de Protección Civil y su Programa de Protección Civil, así como el Programa Nacional de Protección Civil 1989-1994 analizados en el capítulo II de esta tesis, diagnosticaron la necesidad de una ley federal sobre protección civil, o en su defecto leyes que se refieran a cada uno de los por agentes perturbadores.

A continuación citaremos las razones expresadas en cada uno de los documentos antes aludidos sobre la necesidad de leyes de protección civil.

1. Leyes de protección civil en el Sistema Nacional de Protección Civil y su Programa de Protección Civil.

El 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, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de mayo de 1986 y contiene dos apartados que se refieren al marco jurídico, específicamente en los incisos 6.1 y 5.3.3 los que mencionaremos a continuación.

a. Leyes en el Sistema Nacional de Protección Civil.

El Sistema Nacional de Protección Civil en su inciso 6 "Instrumentos jurídicos, técnicos, económicos y sociales" indica que se requieren de instrumentos, es decir, los medios y recursos que le permitan alcanzar sus fines, en este caso la salvaguarda de la integridad física de la sociedad y de sus bienes materiales de la eventualidad de un desastre. En el subinciso 6.1 Marco Jurídico del Sistema diagnosticó:

- a. Que en 1986 existían numerosos ordenamientos legales, acuerdos, decretos y leyes relacionados especialmente con las atribuciones que en materia de protección civil tenían cada uno de los diversos organismos y dependencias de la administración pública que se ocupaban de ésta en sus distintos niveles.
- b. Por lo antes mencionado, aparecía una cierta dispersión de reglamentaciones relacionadas con la protección civil y junto a ello la inexistencia de un cuerpo de disposiciones concretas, que se refirieran a la prevención y ayuda que se proporcionaba a la población en la eventualidad de un desastre.

- c. La dispersión se hizo presente en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) por lo que se vio la necesidad de coordinar e integrar dicha regulación para poder estar en posibilidad de proporcionar una ayuda rápida y eficiente a las entidades federativas y municipios.
- d. La existencia en ese momento de numerosos casos de disposiciones contenidas en leyes y reglamentos especialmente relacionados con las Secretarías de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Salud, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Desarrollo Social y de todos aquellos organismos relacionados con la función de protección civil.

Por lo anterior se concluyó:

"...la necesidad de revisar la legislación de protección civil, y en su caso, si así se estima conveniente, proponer una ley"¹²⁴⁾

La ley que en el Sistema se propone deberá:

1. Integrar y coordinar acciones tendientes a proteger la vida humana, así como los bienes materiales y servicios de los riesgos y peligros derivados de un desastre a través de la intensificación de medidas de prevención y auxilio.
2. Establecer el marco jurídico sobre el cual se apoye el Sistema Nacional de Protección Civil

⁽²⁴⁾ Sistema Nacional de Protección Civil, D.O.F. 6 de mayo de 1986, p. 160.

3. Permitir la solicitud de ayuda y colaboración de organismos públicos, sociales y privados y aún de los ciudadanos en situaciones de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria.
4. Establecer un conjunto de bases desarrollables por las competencias locales y prescriba las instancias y procedimientos para que la federación auxilie a los estados y municipios en la atención de la población ante casos de desastre y brinde su asistencia en las tareas de prevención.

Se consideraron como base constitucional de dichas leyes, principalmente los artículos 11, 16, 25 tercer párrafo, 26, 73 fracciones XVI, XVII, XXIX incisos C, D, y E sirviendo como eje el artículo 122 ⁽²⁵⁾.

Es de nuestra opinión que la base constitucional que se menciona en el documento que nos ocupa y en la cual el Subcomité del Marco Jurídico sustenta la emisión de una ley de protección civil, aun cuando utiliza la palabra "principalmente" es limitativa y le restó fuerza, pues de los artículos de la Constitución Federal que contienen las garantías individuales y sociales se refirió sólo al 11, 16, 25 y 26, y como sabemos, las garantías constitucionales son el sustento y eje de toda posible ley en general, y el caso de las leyes de protección civil no es la excepción.

Por otra parte, el artículo 73 constitucional en sus fracciones XVI, XVII, XXIX incisos C, D, y E indican:

"Art. 73.- El Congreso tiene facultad:---
XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país;

2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad

⁽²⁵⁾ Sistema Nacional de Protección Civil., D.O.F. 6 de mayo de 1986, p. 180.

tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República;

3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país;

4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan;...

XVII.- Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal;...

XXIX-C. Para expedir las 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, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución;

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional de desarrollo económico y social;

XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios;..."

De lo antes expuesto consideramos que para poder establecer una ley federal de protección civil deberá reformarse el artículo antes referido pues el Congreso de la Unión no tiene facultades expresas para dicha materia.

Para lo anterior, se propone para el artículo 73 de nuestra carta magna, un inciso i) a la fracción XXIX, con el siguiente texto: "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".

El artículo 122 constitucional sería el eje de leyes de protección civil, según el referido Subcomité, pero consideramos que a nivel local, y esto se desprende del contenido de las fracciones siguientes del citado artículo que a la letra indican:

"Art. 122. El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos que establece esta Constitución.

1.- Corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el que se determinarán:

b) Las bases para la organización y facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal, que serán:

1. La Asamblea de Representantes;
2. El Jefe del Distrito Federal; y
3. El Tribunal Superior de Justicia.

III.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se integrará por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinomial. Sólo podrán participar en la elección los partidos políticos con registro nacional. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley.

IV.- La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para:...

g. Legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno en materias de Administración Pública Local, su régimen interno y de procedimientos administrativos, de presupuesto, contabilidad y gasto público; regulación de su contaduría mayor, bienes del dominio público y privado del Distrito Federal; servicios públicos y su concesión, así como de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; participación ciudadana; organismo protector de los derechos humanos; civil; penal; defensoría de oficio; notariado; protección civil; prevención y readaptación social; planeación del desarrollo; desarrollo urbano y uso del suelo; establecimiento de reservas territoriales; preservación del medio ambiente y protección ecológica; protección de animales; construcciones y edificaciones; vías públicas, transporte urbano y tránsito; estacionamientos; servicio público de limpia; fomento económico y protección del empleo; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos; desarrollo agropecuario; vivienda; salud y asistencia social; fomento cultural; cívico y deportivo; mercados, rastros y abasto; cementerios, y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo 3o. de esta Constitución.

V. La facultad de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea corresponde a sus miembros, al Presidente de la República y al Jefe del Distrito Federal...

Los proyectos de leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes se remitirán para su promulgación al Presidente de la República, quien podrá hacer observaciones y devolverlos en un lapso de diez días hábiles..."

La Asamblea de Representantes emitió el Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal que es de carácter local, y a saber, los Estados de Puebla, Querétaro, Tamaulipas, Sonora, Guerrero, Colima y Estado de México también promulgaron sus leyes de protección civil.

El Subcomité del Marco Jurídico recomendó que el contenido esquemático de la ley contemplara los siguientes aspectos:

- a. Exposición de motivos.
- b. Fundamentos.
- c. Objetivos.
- d. Disposiciones Generales.

- e. Competencia.
- f. De los deberes y obligaciones.
- g. Acciones preventivas.
- h. De la actuación en casos de emergencia.
- i. Los planes territoriales y especiales.
- j. Aprobación, homologación e integración de planes.
- k. Organización básica.
- l. Consejos consultivos.
- m. Cuerpos voluntarios.
- n. Responsabilidad de los ciudadanos.
- ñ. Asistencia financiera.
- o. Infracciones y sanciones.

A lo anterior nosotros agregaríamos para hacerla más clara el tipo de fenómenos que serían observados en la referida ley, con el objeto de no caer en incompetencia.

Por otra parte reiteramos que de considerarse la promulgación de una ley de protección civil de carácter federal se deberá reformar el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos antes citados, en razón a que el Congreso de la Unión no tiene facultades en esa materia.

b. Leyes en el Programa de Protección Civil.

El Programa de Protección Civil en el subinciso 5.3.3. -Marco Jurídico - del inciso 5.3. - El Subprograma de Apoyo -, diagnosticó que "la creación, modificación y vigilancia de instancias administrativas de distinta índole en el campo de protección civil requieren de un marco jurídico que les de fundamento legal y sustento de acciones."⁽²⁶⁾

⁽²⁶⁾ Sistema Nacional de Protección Civil, D.O.F. 6 de mayo de 1986. p. 162.

De lo anterior, nace la necesidad de contar con una actividad que contemple: por una parte, la normatividad que deberá regir las acciones de los sectores público, social y privado y, por el otro, la formulación o la adecuación de leyes en aspectos tales como normas de construcción, seguridad, usos de suelo y asentamientos humanos que afectan a toda la colectividad.

El marco jurídico resultante, con leyes de protección civil federal, locales y municipales (que como sabemos es la clasificación que se da a las normas desde el punto de vista de su ámbito espacial de validez), permitiría al sector público conducir de manera eficiente las acciones de protección a la población civil afectada por algún desastre.

En nuestro país no existen antecedentes específicos de leyes de protección civil, si bien se ha legislado en materias próximas, como es el caso, de la construcción, de incendios y de uso de suelo, entre otros aspectos, tendientes a proteger a la población en sus lugares de trabajo, recreación y alojamiento.

Las normas existentes en materia de prevención y atención de emergencias presentan limitaciones por su carácter fragmentario.

Dado lo anterior, si por un lado se crean y por el otro permanentemente se revisaran y actualizaran las leyes de protección civil y sus respectivos reglamentos ésto permitiría superar estas ausencias y simultáneamente posibilitarían responder a necesidades concretas de protección de la población en casos de desastre.

El Programa de Protección Civil indicó qué el objetivo general de estas actividades es el de proveer de bases legales a las acciones de protección civil, y sus tareas son:

1. Formular el anteproyecto en su caso de la ley de protección civil.

2. Revisar leyes, reglamentos y acuerdos de protección civil, así como los de construcción.
3. Formular reglamentos de protección civil, y proposiciones a los existentes.
4. Asegurar el cumplimiento de la normatividad vigente y ejercitar las facultades de inspección y sanción.
5. Homologar los planes de protección civil.
6. Actuar como órgano de consulta jurídica.
7. Crear y revisar las bases y requisitos legales a que deban sujetarse los convenios, acuerdos, autorizaciones y permisos.

A la fecha algunas actividades fueron logradas, mas no la de formular el anteproyecto de la ley de protección civil.

2. Las leyes en el Programa Nacional de Protección Civil 1990-1994.

El Programa Nacional de Protección Civil 1990-1994 en su inciso 5.5 "De Normatividad" establece también la necesidad de crear un marco normativo, e indica que en nuestro país la protección civil es un campo relativamente nuevo, y sus actividades se incrementan y expanden, de ahí la necesidad urgente de contar con un marco jurídico regulador de las acciones nacionales en materia de protección civil.

El programa que nos ocupa considera como la vía más indicada para llegar a contar con dicho marco jurídico, entendida como una forma viable de participación ciudadana, sería aquella que expresase un proceso de estructuración e integración dado en forma de consulta a la ciudadanía, que corresponsabiliza a

todos los sectores organizados de la sociedad mexicana, en un ejercicio de debate democrático en el ámbito nacional.

Este proceso, además de generar la conciencia colectiva de autoprotección y preservación, dejará establecidos, de modo permanente, los cursos de acción, responsabilidades y tareas a desempeñar por parte de todos los sectores de la población, ante la posibilidad, ocurrencia y consecuencias de las calamidades, y permitirá la adecuación de la normatividad específica ya existente por tipo de fenómeno.¹²⁷⁾

Como anteriormente se mencionó, la protección civil en México es una disciplina relativamente nueva, y su conformación, integración y operación se han dado de manera gradual, en la medida en que todos los sectores, público, privado, social, académico y voluntario, han ido actuando de cara a la necesidad de contar con un sistema de protección civil para el país.

En esa consideración, el marco jurídico con que actualmente se cuenta, es incipiente, y los espacios en que la disciplina discurre hacen necesaria la estructuración y adopción de uno suficiente y adecuado, que regule las participaciones, actividades y responsabilidades de las instancias interactuantes de la protección civil.

En ese aspecto, se deberían tomar las providencias necesarias para que en el ámbito nacional se discuta, aporte y formulen propuestas, que como resultado involucren la participación de todos los sectores de la población del país, en un ejercicio de corresponsabilidad en la regulación de la materia.

¹²⁷⁾ Programa Nacional de Protección Civil 1990-1994, D.O.F. 29 de mayo de 1991, p. 71.

Finalmente se podría dotar al país de un marco jurídico en protección civil, y se propiciaría la adecuación de la normatividad y reglamentación específica ya existente en aspectos relacionados o que inciden en la misma.

No obstante lo antes analizado, a la fecha no se ha promulgado una ley de protección civil federal, por lo que se propone el siguiente proyecto.

C. Proyecto de Ley Federal de Protección Civil.

En este punto proponemos un proyecto de la Ley Federal de Protección Civil, la cual ha pasado por las seis etapas para la expedición de toda ley federal, y a la que inclusive ya ordenó el Ejecutivo Federal su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Esta ley tiene la exposición de motivos, los cuales son ordenamientos de orden jurídico y social que fundamentan una determinada iniciativa. Aunque no existe obligación legal de incluir exposición de motivos como parte de las iniciativas de ley o decreto, una larga tradición de práctica legislativa la ha convertido en una pieza clave e indispensable de toda propuesta. Sin embargo, la ausencia de reglamentación permite que las exposiciones de motivos muestren una enorme variación en cuanto a estructura de presentación y estrategias de convencimiento. En algunos casos las exposiciones de motivos son breves y apoyadas en hechos concretos; otras ocasiones son extensas, adoptan giros literarios y se apoyan en argumentaciones de un elevado nivel de complejidad. Esta libertad de que se goza al presentar la fundamentación de la norma propuesta permite adecuar el tipo y la profundidad de la exposición a los requerimientos específicos de cada caso.

LEY FEDERAL DE PROTECCION CIVIL

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice: Estados Unidos Mexicanos.-
Presidencia de la República.

El C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme lo siguiente:

CONSIDERANDO

Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el derecho de todo individuo a la protección y preservación de sus derechos fundamentales, como la vida, la salud, la familia y el patrimonio;

Que la Carta Magna faculta al Presidente de la República a preservar el orden la tranquilidad y la seguridad social de los habitantes de la nación;

Que se aprobaron las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil;

Que la Administración Pública Federal tiene como uno de sus deberes fundamentales establecer métodos eficaces de protección civil, que respondan expeditamente a los aspectos básicos de la población;

Que es necesario integrar y coordinar acciones tendientes a proteger la vida humana, así como los bienes materiales y servicios de los riesgos y peligros derivados de un desastre a través de la identificación de medidas de prevención y auxilio;

Que es necesario permitir la solicitud de ayuda y colaboración de organismos públicos, sociales y privados y aún de los ciudadanos en situaciones de grave riesgo colectivo, calamidad pública, infortunio, o catástrofe extraordinaria;

Que lo anterior requiere de un marco jurídico que les de fundamento y sustento.

Que en el Marco del Acuerdo por la Civilidad, la Concordia y la Justicia en la Democracia, se acordó consolidar el Estado de derecho, haciendo de la Ley norma superior de convivencia y de su recta aplicación por Tribunales imparciales fuente de libertades y garantía de seguridad.

Que en el mismo Acuerdo por la Civilidad, la Concordia y la Justicia, se consideró el propiciar dentro de los cauces previstos por la Constitución y mediante el diálogo político un nuevo impulso institucional que fortalezca la interacción entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, consolide el federalismo en el fortalecimiento de las soberanías estatales y del municipio libre e incrementar la participación de organizaciones cívicas en los procesos fundamentales de desarrollo del país. Este diálogo debe constituirse en el camino para canalizar legal y adecuadamente las inconformidades propuestas de transformación democrática. El clima de paz y concordia, así como el apego al Estado de derecho habrá de constituir a fortalecer el ambiente económico y promover así mayor inversión y mayor generación de empleos y con ello proveer una mejor nivel de vida, en especial para los que menos tienen.

D E C R E T O

EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:

LEY FEDERAL DE PROTECCION CIVIL

TITULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

CAPITULO I NORMAS PRELIMINARES

ARTICULO 1o.- La presente ley es reglamentaria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de protección civil, son obligatorias para las autoridades, organismos e instituciones de carácter público, privado y social, y, en general, para todos los habitantes de la República Mexicana.

ARTICULO 2o.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tiene por objeto:

I. Establecer la estructura orgánica, consultiva, ejecutiva y participativa del Sistema Nacional de Protección Civil;

II. Definir los principios de la política de protección civil general y regular los instrumentos para su aplicación;

III. La concurrencia del gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios, en la materia; y

IV. La coordinación entre las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de la participación corresponsable de la sociedad, en las materias de este ordenamiento.

Las disposiciones de esta Ley se aplicarán sin perjuicio de las contenidas en otras leyes sobre cuestiones específicas que se relacionen con las materias que regula este propio ordenamiento.

ARTICULO 3o.- Para los efectos de esta Ley se entiende por:

I. SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL: conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las

organizaciones de los diversos grupos sociales y privados y con las autoridades de los Estados y Municipios a fin de efectuar acciones de común acuerdo destinados a la protección de los ciudadanos contra los peligros y riesgos que se presentan en la eventualidad de un desastre;

II. SECRETARIA: la Secretaría de Gobernación;

III. CONSEJO: el Consejo Nacional de Protección Civil;

IV. CENTRO: el Centro Nacional de Prevención de Desastres;

V. PROTECCION CIVIL: es el conjunto de principios y normas de conducta a observar por la sociedad y las autoridades en la prevención de las situaciones de alto riesgo, siniestro o desastre y a la salvaguarda y auxilio de personas y bienes en caso de que aquéllas ocurran;

VI. PREVENCIÓN: al conjunto de medidas destinadas a evitar o mitigar el impacto destructivo de los siniestros o desastres sobre la población y sus bienes, los servicios públicos, la planta productiva, así como el medio ambiente.

VII. CONTROL: inspección, vigilancia y aplicación de las medidas necesarias para el cumplimiento de las disposiciones establecidas en este ordenamiento;

VIII. ALTO RIESGO: la inminente o probable ocurrencia de un siniestro o desastre;

IX. SINIESTRO: evento de ocurrencia cotidiana o eventual determinada en tiempo y espacio en el cual uno o varios miembros de la población sufre un daño violento en su integridad física o patrimonial de tal manera que se afecta su vida normal;

X. DESASTRE: el evento determinado en tiempo y espacio en el cual la sociedad o una parte de ella sufre un daño violento en su integridad física o patrimonial de tal manera que se afecta su vida normal;

XI. AUXILIO: al conjunto de acciones destinadas primordialmente a rescatar y salvaguardar la integridad física de las personas y sus bienes;

XII. RESTABLECIMIENTO: a las acciones encaminadas a la recuperación de la normalidad, una vez que ha ocurrido el siniestro o desastre;

XIII. AGENTE PERTURBADOR: los que dan lugar a desastres y estos son básicamente fenómenos naturales y fenómenos de origen humano;

XIV. LEY: el presente Ordenamiento.

ARTICULO 4o.- La aplicación de esta Ley será sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados.

CAPITULO II CONCURRENCIA ENTRE LA FEDERACION LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS

ARTICULO 5o.- Las atribuciones que en materia de protección civil tiene el Estado y que son objeto de esta Ley, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los municipios, con sujeción a las siguientes bases:

I. Son asuntos de competencia federal los de alcance general en la nación o de interés de la federación; y

II. Competen a los estados y municipios los asuntos no comprendidos en la fracción anterior, conforme a las facultades que ésta y otras leyes le otorgan, para ejercerlas en forma exclusiva o participar en su ejercicio con la Federación, en sus respectivas circunscripciones.

ARTICULO 6o.- Son asuntos de alcance general en la nación o de interés de la Federación:

- I. La formulación y conducción de la política general de protección civil;
- II. La formulación de los criterios de protección civil generales que deberán observarse en la aplicación de los instrumentos de la política de protección civil;
- III. Los que por su naturaleza y complejidad requieran de la participación de la Federación;
- IV. La expedición de las normas técnicas específicas en las materias objeto de esta Ley; y
- V. Las demás que ésta y otras leyes reserven a la Federación.

ARTICULO 7o.- Compete a las entidades federativas y municipios, en el ámbito de sus circunscripciones territoriales y conforme a la distribución de atribuciones que se establezca en las leyes locales:

- I. La formulación de la política y de los criterios sobre protección civil particulares en cada entidad federativa, que guarden congruencia con los que en su caso hubiere formulado la Federación, en las materias a que refiere el presente artículo;
- II. Los subprogramas de prevención, auxilio y restauración que se realicen en zonas de jurisdicción de las entidades federativas y de los municipios, salvo cuando se refieran a asuntos reservados a la Federación por ésta u otras leyes;
- III. Las acciones de prevención, auxilio y restauración en forma aislada o participativa con la Federación, cuando la magnitud o gravedad de los agentes perturbadores no rebasen el territorio de la entidad federativa o del municipio, o no hagan necesaria la acción exclusiva de la Federación;
- IV. El ordenamiento de protección civil local, en el que se contengan los subprogramas de prevención, auxilio y restauración; y
- V. Los demás asuntos que se prevén en esta Ley.

Con base en las disposiciones que para la distribución de competencias en las materias que regula esta Ley expidan los congresos locales con arreglo a sus respectivas constituciones, los ayuntamientos dictarán los bandos y reglamentos de policía y buen gobierno, a efecto de que en sus respectivas circunscripciones, se cumplan las disposiciones del presente ordenamiento.

En el ejercicio de sus atribuciones, las entidades federativas y en su caso, los municipios, observarán las disposiciones de esta Ley y los demás ordenamientos que de ella se deriven y aplicarán las normas técnicas específicas de protección civil que expida la Secretaría.

ARTICULO 8o.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría y en su caso con la intervención de otras dependencias, podrá celebrar acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y con su participación, con los municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, para la realización de acciones en las materias objeto de esta Ley.

Cuando así lo soliciten los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, la Secretaría les prestará la asistencia técnica necesaria.

**CAPITULO III
ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA Y COORDINACION
ENTRE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

ARTICULO 9o.- Corresponde a la Secretaría:

- I. Formular y conducir la política general de protección civil;
- II. Aplicar, en la esfera de su competencia, esta Ley, sus reglamentos y las normas técnicas específicas que expida y vigilar su observancia;
- III. Realizar las distintas acciones que le competen coordinándose en su caso, con las demás dependencias de la Administración Pública Federal, según sus respectivas esferas de competencia;
- IV. Coordinar estudios y acciones para proponerlas al Ejecutivo Federal con la intervención que corresponda a otras dependencias de la Administración Pública Federal y a las autoridades locales, y participar en las acciones que deban realizarse conforme a las resoluciones del propio Ejecutivo;
- V. Formular y desarrollar programas para preservar y salvaguardar a las personas y sus bienes, así como el funcionamiento de los servicios públicos y equipamiento estratégicos en caso de alto riesgo, siniestro o desastre;
- VI. Expedir las normas técnicas específicas sobre protección civil que serán observadas en todo el territorio nacional;
- VII. Formular los criterios de protección civil que deberán observarse en la aplicación de la política general de protección civil, con la participación que en su caso corresponda a otras dependencias;
- VIII. Evaluar el avance de aplicación de los programas sobre protección civil efectúen las empresas;
- IX. Formular y conducir la política sobre educación en protección civil, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública;
- X. Expedir las normas técnicas específicas sobre protección civil que deberán incorporarse a las normas oficiales mexicanas;
- XI. Proponer al Ejecutivo Federal, la adopción de las medidas necesarias para la protección civil y aplicarlas en el ámbito de su competencia;
- XII. Coordinar la aplicación por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal las medidas de protección civil;
- XIII. Concertar acciones con los sectores social y privado;
- XIV. Formular y desarrollar programas para promover el uso de tecnologías apropiadas para la protección civil; y
- XV. Las demás que conforme a esta u otras leyes o disposiciones reglamentarias le correspondan.

ARTICULO 10.- En el Distrito Federal la Secretaría ejercerá las atribuciones a que se refiere el artículo anterior y el Departamento del Distrito Federal ejercerá las que se prevén para la autoridades locales, sin perjuicio de las que competen a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

**CAPITULO IV
EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL**

ARTICULO 11.- El Sistema Nacional de Protección Civil se integra orgánicamente por:

I. Un Consejo Nacional de Protección Civil como órgano consultivo de coordinación nacional de acciones y de participación social en la planeación civil;

II. Un Centro de Estudios de Desastres, órgano administrativo desconcentrado jerárquicamente subordinado a la Secretaría de Gobernación y como instrumento de carácter técnico que amplía el conocimiento de los agentes perturbadores; y

III. Grupos voluntarios, constituidos a partir de la concurrencia y participación de las organizaciones, grupos e individuos del sector social y privado, que prestan sus servicios en actividades de protección civil de manera solidaria sin recibir remuneración alguna.

SECCION I CONSEJO NACIONAL DE PROTECCION CIVIL

ARTICULO 12.- Para el cumplimiento de sus fines en materia de protección civil tendrá las siguientes atribuciones:

I. Fungir como el órgano de consulta y de coordinación de acciones del Gobierno Federal para integrar, coordinar, concertar e inducir las actividades de los diversos participantes e interesados en la materia, a fin de garantizar los objetivos del Sistema Nacional de Protección Civil;

II. Fomentar la participación activa y responsable de todos los sectores de la sociedad mexicana en la formulación y ejecución de los programas destinados a satisfacer las necesidades preventivas de protección civil de la población del país;

III. Constituirse en sesión permanente ante la concurrencia de un desastre, para tomar las determinaciones que procedan, a fin de garantizar el auxilio a la población afectada y su adecuada recuperación;

IV. Convocar, coordinar y armonizar con pleno respeto a sus respectivas soberanías, la participación de las entidades federativas y, a través de éstas, de los municipios y de los diversos grupos sociales locales, en la definición de acciones que se convenga realizar en materia de protección civil;

V. Establecer por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, los criterios para el cumplimiento de los acuerdos internacionales en materia de protección civil, así como las modalidades de cooperación con otros países;

VI. Promover el estudio, la investigación y la capacitación en materia de protección civil, identificando sus problemas y tendencias, y proponiendo las materias y programas que permitan su solución, así como la aplicación del conocimiento sobre los elementos básicos del Sistema y el fortalecimiento de su estructura a través del Centro Nacional de Prevención de Desastres, y

VII. Las demás, afines a éstas, que le encomiende el Titular del Ejecutivo Federal.

ARTICULO 13.- El Consejo Nacional de Protección Civil estará integrado por:

I. Un Presidente, que será el Titular del Ejecutivo Federal;

II. Un Secretario Ejecutivo, que será el Secretario de Gobernación y no podrá ser suplido;

III. Los Secretarios de Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Transportes, Desarrollo Social, Salud y el Jefe del Departamento del Distrito Federal quienes no podrán ser suplidos;

IV. Representantes de los organismos, entidades y agrupaciones públicas, privadas y voluntarios, así como los sectores académico y profesional, y de los

medios masivos de comunicación que determine por convocatoria la Cámara de Diputados.

ARTICULO 14.- El Consejo Nacional de Protección Civil sesionará ordinariamente en pleno dos veces al año, y extraordinariamente cuando sea convocado por el Presidente de la República.

ARTICULO 15.- Las sesiones del Consejo serán presididas por el Presidente o, en su ausencia, por el Secretario Ejecutivo, serán válidas si además asisten la mitad más uno de sus integrantes.

SECCION II CENTRO NACIONAL DE PREVENCION DE DESASTRES

ARTICULO 16.- El Centro Nacional de Prevención de Desastres tendrá como objeto el de 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 preparación y autoprotección a la población ante la contingencia de un desastre.

ARTICULO 17.- El Centro tendrá las siguientes funciones:

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, estudios 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 realicen, y sostener relaciones de intercambio con organismos similares locales, nacionales 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 la suscripción 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 las aportaciones que reciba de otras personas, instituciones o países; y

X. Las demás que esta Ley y otras disposiciones le confieran para el cumplimiento de sus fines.

ARTICULO 18.- El Centro contará con los siguientes órganos:

- I. Junta de Gobierno;
- II. Dirección del Centro nombrado por el Secretario de Gobernación;
- III. Cuatro Coordinadoras para apoyar y orientar a la Junta de Gobierno y al Director: de Apoyo a la Investigación, de Capacitación y de Programas de Normas de Protección Civil.

ARTICULO 19.- La Junta de Gobierno estará presidida por el Secretario de Gobernación e integrada por un representante de cada una de las siguientes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal:

- I. Secretaría de la Defensa Nacional;
- II. Secretaría de Marina;
- III. Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- IV. Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal;
- V. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;
- VI. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;
- VII. Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- VIII. Secretaría de Desarrollo Social;
- IX. Secretaría de Educación Pública;
- X. Secretaría de Salud;
- XI. Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- XII. Departamento del Distrito Federal;
- XIII. Universidad Nacional Autónoma de México; y
- XIV. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

CAPITULO V POLITICA DE PROTECCION CIVIL

ARTICULO 20.- Para la formulación y conducción de la política de protección civil y la expedición de normas técnicas específicas y demás instrumentos previstos en esta Ley, en materia de protección civil, el Ejecutivo Federal observará los siguientes principios:

- I. Las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad en materia de protección civil.
- II. La responsabilidad de la protección civil comprende tanto las condiciones presentes como las que determinarán la calidad de la vida de las futuras generaciones.
- III. La prevención de las causas que generan los desastres, es el medio más eficaz para evitarlos.
- IV. La coordinación entre los distintos niveles de gobierno y la concertación con la sociedad, son indispensables para la eficacia de las acciones de protección civil.
- V. El sujeto principal de la concertación de protección civil son no solamente los individuos, sino también los grupos y organizaciones sociales. El propósito de la concertación de acciones de protección civil es reorientar la relación entre la sociedad, la naturaleza, la ciencia y la tecnología.
- VI. En el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al Estado, para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y, en general, inducir las acciones de

los particulares en los campos económico y social, se considerarán los criterios de protección civil.

VII. Toda persona tiene derecho a disfrutar de la vida y de sus bienes. Las autoridades, en los términos de ésta y otras leyes, tomarán las medidas para preservar ese derecho.

ARTICULO 21.- Las entidades federativas y los municipios en el ámbito de sus competencias, observarán y aplicarán los principios a que se refiere el artículo anterior.

CAPITULO VI INSTRUMENTOS DE LA POLITICA DE PROTECCION CIVIL

SECCION I PLANEACION DE PROTECCION CIVIL

ARTICULO 22.- En la planeación nacional del desarrollo, será considerada la política de protección civil general que se establezca de conformidad con esta Ley y las demás disposiciones en la materia.

ARTICULO 23.- El Gobierno Federal promoverá la participación de los distintos grupos sociales en la elaboración de los programas que tengan por objeto preservar y salvaguardar a las personas y sus bienes, así como el funcionamiento de los servicios público y equipo estratégico en caso de alto riesgo, siniestro o desastre.

SECCION II CRITERIOS DE PROTECCION CIVIL EN LA PROMOCION DEL DESARROLLO

ARTICULO 24.- En la planeación y realización de las acciones a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, conforme a sus respectivas esferas de competencia, que se relacionen con las materias objeto de este ordenamiento, así como en el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieran al Gobierno Federal para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y en general inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, se observarán los criterios de protección civil generales que establezca esta Ley y demás disposiciones que de ella emanen.

ARTICULO 25.- Se considera prioritarias, para efectos del otorgamiento de estímulos fiscales que se establezcan conforme a la Ley de Ingresos de la Federación, las actividades relacionadas con la protección civil.

SECCION III NORMAS TECNICAS DE PROTECCION CIVIL

ARTICULO 26.- Para los efectos de esta Ley, se entiende por norma técnica específica de protección civil, el conjunto de reglas científicas o tecnológicas emitidas por la Secretaría, que establezcan los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos que deberán observarse en el desarrollo de actividades

de la protección civil, y, además que uniformen principios, criterios, políticas y estrategias en la materia.

SECCION IV INVESTIGACION Y EDUCACION SOBRE PROTECCION CIVIL

ARTICULO 27.- Las autoridades competentes promoverán la incorporación de protección civil en los diversos ciclos educativos, especialmente en el nivel básico, así como en la formación cultural de la niñez y la juventud.

Asimismo, propiciarán el fortalecimiento de la conciencia de protección civil, a través de los medios de comunicación.

La Secretaría, con la participación de la Secretaría de Educación Pública, promoverá que las instituciones de educación superior y los organismos dedicados a la investigación científica y tecnológica, desarrollen planes y programas para la formación de especialistas en la materia en todo el territorio nacional y para la investigación de las causas y efectos de los agentes perturbadores o calamidades que dan lugar a infortunios o desastres.

ARTICULO 28.- La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, promoverá el desarrollo de la capacitación y adiestramiento en y para el trabajo en materia de protección civil, con arreglo a lo que establece esta Ley y de conformidad con los sistemas, métodos y procedimientos que prevenga la legislación especial. Asimismo, propiciará la incorporación de contenidos de protección civil en los programas de las unidades administrativas de protección civil que se creen en los centros de trabajo.

ARTICULO 29.- El Gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios con arreglo a lo que dispongan las legislaturas locales, fomentarán investigaciones científicas y promoverán programas para el desarrollo de técnicas y procedimientos que permitan aplicar la protección civil. Para ello podrán celebrar convenios con instituciones de educación superior, centros de investigación, instituciones del sector social y privado, investigadores y especialistas en la materia.

SECCION V INFORMACION Y VIGILANCIA

ARTICULO 30.- La Secretaría mantendrá un sistema permanente de información y vigilancia sobre la protección civil en el territorio nacional, para lo cual, podrá coordinar sus acciones con las entidades federativas y los municipios. Asimismo, establecerá sistemas de evaluación de las acciones que emprenda.

ARTICULO 31.- La Secretaría editará una gaceta en la que se publicarán las normas técnicas específicas sobre protección civil que expida en los términos de esta Ley, así como los acuerdos, órdenes, resoluciones, circulares, notificaciones, avisos y en general todos aquellos comunicados emitidos por la Secretaría y cualquier otra información que determine la propia Secretaría, independientemente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y en dos periódicos de amplia difusión en el país.

CAPITULO UNICO

ARTICULO 32.- El Gobierno Federal promoverá la participación y responsabilidad de la sociedad en la formulación de la política de protección civil, la aplicación de sus instrumentos, en acciones de información y vigilancia, y en general, en las acciones de protección civil que emprenda.

ARTICULO 33.- Para los efectos del artículo anterior, la Secretaría:

I. Convocará, en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, a representantes de las organizaciones obreras, empresariales, de campesinos, de las comunidades, de instituciones educativas, de instituciones privadas no lucrativas y de representantes de la sociedad, para que manifiesten su opinión y propuestas.

II. Celebrará convenios de concertación con organizaciones obreras para la protección civil en los lugares de trabajo y unidades habitacionales; con organizaciones campesinas y comunidades rurales para brindarles asesoría de protección civil; con organizaciones empresariales; con instituciones educativas y académicas, para la realización de estudios e investigaciones en la materia; con organizaciones civiles e instituciones privadas no lucrativas, para emprender acciones de protección civil conjuntas; así como con representaciones sociales y con particulares interesados en la protección civil.

III. Promoverá la celebración de convenios con los diversos medios de comunicación masiva para la difusión, información y promoción de acciones de protección civil. Para estos efectos se buscará la participación de intelectuales, científicos y en general de personalidades cuyos conocimiento y ejemplo contribuyan a formar y orientar a la opinión pública.

IV. Promoverá el establecimiento de reconocimientos a los esfuerzos más destacados de la sociedad para la protección civil, y

V. Impulsará el fortalecimiento de la conciencia de protección civil, a través de la realización de acciones conjuntas con la comunidad. Para ello, la Secretaría podrá, en forma coordinada con las entidades federativas y municipios correspondientes, celebrar convenios de concertación con comunidades urbanas y rurales, así como con diversas organizaciones sociales.

SECCION UNICA DE LOS GRUPOS VOLUNTARIOS DE PROTECCION CIVIL

ARTICULO 34.- Los Grupos Voluntarios de Protección Civil se formarán por personas organizadas y preparadas para participar con eficiencia en la prevención y auxilio de la población cuando la magnitud del un desastre así lo demande.

ARTICULO 35.- La organización de los grupos voluntarios podrá integrarse sobre las siguientes base:

I. Territorial, formada por habitantes de la localidad; de que se trate.

II. Profesional, constituida de acuerdo a la preparación de los ciudadanos: médicos, ingenieros, trabajadores sociales, etc.

ARTICULO 36.- Corresponde a los grupos voluntarios:

I. Coordinarse para las tareas de prevención y auxilio en casos de desastre;

II. Cooperar en la difusión de programas y planes de protección civil;

- II. Cooperar en la difusión de programas y planes de protección civil;
- III. Comunicar la presencia de una situación o probable o inminente riesgo, siniestro o desastre con el objeto de que aquellos verifiquen la información y tomar las medidas que correspondan;
- IV. Participar en los programas de capacitación a la población para que pueda autoprotgerse en caso de desastre;
- V. Colaborar en los trabajos para evacuar, rescatar y trasladar a quienes resulten afectados por desastres;
- VI. Participar en la organización de albergues y el registro de los damnificados alojados en éstos, y
- VII. Participar en otras actividades que les sean requeridas y que estén en capacidad de desarrollar.

TITULO TERCERO MEDIDAS DE CONTROL Y SANCIONES

CAPITULO I OBSERVANCIA DE LA LEY

ARTICULO 37.- Las disposiciones de este título se aplicarán en la realización de actos de inspección y vigilancia, determinación de infracciones administrativas y de comisión de delitos y sus sanciones, y procedimientos y recursos administrativos, cuando se trate de asuntos de competencia federal regulados por esta Ley, salvo que otras leyes regulen en forma específica dichas cuestiones, en relación con las materias de que trata este propio ordenamiento.

Cuando se trate de asuntos de competencia local, los gobiernos de los estados o los ayuntamientos, aplicarán lo dispuesto en el presente título, en las leyes que expidan las legislaturas locales o, en su caso, en los bandos y reglamentos de policía y buen gobierno que expidan los ayuntamientos.

CAPITULO II INSPECCION Y VIGILANCIA

ARTICULO. 38.- Las entidades federativas y los municipios, podrán realizar actos de inspección y vigilancia, para la verificación del cumplimiento de esta Ley en asuntos del orden federal. Para tal fin, la Federación y las entidades federativas, y con la intervención de éstas, los municipios, celebrarán los acuerdos de coordinación pertinentes.

ARTICULO 39.- Las autoridades competentes podrán realizar, por conducto de personal debidamente autorizado, visitas de inspección, sin perjuicio de otras medidas previstas en las leyes que puedan llevar a cabo para verificar el cumplimiento de este ordenamiento.

Dicho personal, al realizar las visitas de inspección, deberá estar provisto del documento oficial que lo acredite como tal, así como de la orden escrita debidamente fundada y motivada, expedida por autoridad competente en la que se precisará el lugar o zona que habrá de inspeccionarse, el objeto de la diligencia y el alcance de ésta.

ARTICULO 40.- El personal autorizado, al iniciar la inspección se identificará debidamente con la persona con quien se entienda la diligencia, exhibirá la orden respectiva y le entregará copia de la misma, requiriéndola para que en el acto designe dos testigos.

En caso de negativa o de que los designados no acepten fungir como testigos, el personal autorizado podrá designarlos, haciendo constar esta situación en el acta administrativa que al efecto se levante, sin que esta circunstancia invalide los efectos de la inspección.

ARTICULO 41.- En toda visita de inspección se levantará acta, en la que se harán constar en forma circunstanciada, los hechos u omisiones que se hubiesen presentado durante la diligencia.

Concluida la inspección, se dará oportunidad a la persona con la que se entendió la diligencia para manifestar lo que a su derecho convenga, en relación con los hechos asentados en el acta.

A continuación se procederá a firmar el acta por la persona con quien se entendió la diligencia, por los testigos y por el personal autorizado, quien entregará copia del acta al interesado.

Si la persona con quien se entendió la diligencia o los testigos, se negaren a firmar el acta, o el interesado se negare a aceptar copia de la misma, dichas circunstancias se asentarán en ella, sin que esto afecte su validez y valor probatorio.

ARTICULO 42.- La persona con quien se entienda la diligencia estará obligada a permitir al personal autorizado el acceso al lugar o lugares sujetos a inspección en los términos previstos en la orden escrita a que se refiere el artículo 40 de esta Ley, así como a proporcionar toda clase de información que conduzca a la verificación del cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones aplicables, con excepción de lo relativo a derechos de propiedad industrial que sean confidenciales conforme a la Ley. La información deberá mantenerse por la autoridad en absoluta reserva, si así lo solicita el interesado, salvo en caso de requerimiento judicial.

ARTICULO 43.- La autoridad competente podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública para efectuar la visita de inspección, cuando alguna o algunas personas obstaculicen o se opongan a la práctica de la diligencia, independientemente de las sanciones a que haya lugar.

ARTICULO 44.- Recibida el acta de inspección por la autoridad ordenadora, requerirá al interesado, mediante notificación personal o por correo certificado con acuse de recibo, para que adopte de inmediato las medidas correctivas de urgente aplicación, fundando y motivando el requerimiento y para que, dentro del término de diez días hábiles a partir de que surta efectos dicha notificación, manifieste por escrito lo que a su derecho convenga, en relación con el acta de inspección, y ofrezca pruebas en relación con los hechos u omisiones que en la misma se asienten.

ARTICULO 45.- Una vez oído el presunto infractor, recibidas y desahogadas las pruebas que ofreciere, o en caso de que el interesado no hay hecho uso del derecho que le concede el artículo anterior dentro del plazo mencionado, se procederá a dictar la resolución administrativa que corresponda, dentro de los

treinta días hábiles siguientes, misma que se notificará al interesado, personalmente o por correo certificado.

ARTICULO 46.- En la resolución administrativa correspondiente, se señalarán o, en su caso, adicionarán, las medidas que deberán llevarse a cabo para corregir las deficiencias o irregularidades observadas, el plazo otorgado al infractor para satisfacerlas y las sanciones a que se hubiere hecho acreedor conforme a las disposiciones aplicables.

Dentro de los cinco días hábiles que sigan al vencimiento del plazo otorgado al infractor para subsanar las deficiencias o irregularidades observadas, éste deberá comunicar por escrito y en forma detallada a la autoridad ordenadora, haber dado cumplimiento a las medidas ordenadas en los términos del requerimiento respectivo.

Cuando se trate de segunda o posterior inspección para verificar el cumplimiento de un requerimiento o requerimientos anteriores, y del acta correspondiente se desprenda que no se ha dado cumplimiento a las medidas previamente ordenadas, la autoridad competente podrá imponer la sanción o sanciones que procedan conforme al artículo 47 de esta Ley.

En los casos en que proceda, la autoridad federal hará del conocimiento del conocimiento del Ministerio Público la realización de actos u omisiones constatados que pudieran configurar uno o más delitos.

CAPITULO III SANCIONES ADMINISTRATIVAS

ARTICULO 47.- Las violaciones a los preceptos de esta Ley, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen, constituyen infracción y serán sancionadas administrativamente por la Secretaría en asuntos de competencia de la Federación, no reservados expresamente a otra dependencias y, en los demás casos por las autoridades de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus competencias, y conforme a las disposiciones locales que se expidan, con una o más de las siguientes sanciones:

I. Multa por el equivalente de veinte a veinte mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de imponer la sanción.

II. Arresto administrativo hasta por 36 horas.

Si una vez vencido el plazo concedido por la autoridad para subsanar la o las infracciones que se hubieren cometido, resultare que dicha infracción o infracciones aún subsisten, podrán imponerse multas por cada día que transcurra sin obedecer el mandato, sin que el total de las multas exceda del monto máximo permitido, conforme a la fracción I de este artículo.

En el caso de reincidencia, el monto de la multa podrá ser hasta por dos veces del monto originalmente impuesto, sin exceder del doble del máximo permitido, así como la clausura definitiva.

ARTICULO 48.- Cuando la gravedad de la infracción lo amerite, la autoridad, solicitará a quien los hubiere otorgado, la suspensión, revocación o cancelación de la concesión, permiso, licencia y en general toda autorización otorgada para la realización de actividades comerciales, industriales o de servicios, o para el aprovechamiento de recursos naturales que haya dado lugar a la infracción.

ARTICULO 49.- Para la imposición de las sanciones por infracciones de esta Ley, se tomará en cuenta:

- I. La gravedad de la infracción, considerando principalmente el criterio de impacto en la sociedad.
- II. Las condiciones económicas del infractor, y
- III. La reincidencia, si la hubiere.

ARTICULO 50.- La Secretaría podrá promover ante las autoridades federales o locales competentes, con base en los estudios que haga para ese efecto, la limitación o suspensión de la instalación o funcionamiento de industrias, comercios, servicios, desarrollos urbanos o cualquier actividad que observe la protección civil.

CAPITULO IV RECURSO DE INCONFORMIDAD

ARTICULO 51.- Las resoluciones dictadas con motivo de la aplicación de esta Ley, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen, podrán ser requeridas por los interesados en el término de quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación.

ARTICULO 52.- El recurso de inconformidad se interpondrá por escrito ante el titular de la unidad administrativa que hubiere dictado la resolución recurrida, personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, en cuyo caso se tendrá como fecha de presentación la del día en que el escrito correspondiente se haya depositado en el servicio postal mexicano.

ARTICULO 53.- En el escrito en el que se interponga el recurso se señalará:

- I. El nombre y domicilio del recurrente y, en su caso, el de la persona que promueva en su nombre y representación, acreditando debidamente la personalidad con que comparece si ésta no se tenía justificada ante la autoridad que conozca del asunto;
- II. La fecha en que, bajo protesta de decir verdad, manifieste el recurrente que tuvo conocimiento de la resolución recurrida;
- III. El acto o resolución que se impugna;
- IV. Los agravios que, a juicio del recurrente, le cause la resolución o el acto impugnado;
- V. La mención de la autoridad que haya dictado la resolución u ordenado o ejecutado el acto;
- VI. Los documentos que el recurrente ofrezca como prueba, que tengan relación inmediata o directa con la resolución o acto impugnado y que por causas supervenientes no hubiere estado en posibilidad de ofrecer al oponer sus defensas en el escrito a que se refiere el artículo 52 de esta Ley. Dichos documentos deberán acompañarse al escrito a que se refiere el presente artículo;
- VII. Las pruebas que el recurrente ofrezca en relación con el acto o la resolución impugnado, acompañando los documentos que se relacionen con éste; no podrá ofrecerse como prueba la confesión de la autoridad; y
- VIII. La solicitud de suspensión del acto o resolución impugnado previa la comprobación de haber garantizado, en su caso, debidamente el interés fiscal.

ARTICULO 54.- Al recibir el recurso, la autoridad del conocimiento verificará si éste fue interpuesto en tiempo, admitiéndolo a trámite o rechazándolo.

Para el caso de que lo admita, decretará la suspensión si fuese procedente, y desahogará las pruebas que procedan en un plazo que no exceda de quince días hábiles contados a partir de la notificación del proveído de admisión.

ARTICULO 55.- La ejecución de la resolución impugnada se podrá suspender cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- I. Lo solicite así el interesado;
- II. No se pueda seguir perjuicio al interés general;
- III. No se trate de infracciones reincidentes;
- IV. Que de ejecutarse la resolución, pueda causar daños de difícil reparación para el recurrente; y
- V. Se garantice el interés fiscal.

ARTICULO 56.- Transcurrido el término para el desahogo de las pruebas, si las hubiere, se dictará resolución en la que se confirme, modifique o revoque la resolución recurrida o el acto combatido. Dicha resolución se notificará al interesado, personalmente o por correo certificado.

CAPITULO V DENUNCIA POPULAR

ARTICULO 57.- Toda persona podrá denunciar ante la Secretaría, o ante otras autoridades federales o locales según su competencia, todo hecho, acto u omisión de competencia de la Federación, que contravenga las disposiciones de la presente Ley y de los demás ordenamiento que regulen materias relacionadas con la protección civil.

Si en la localidad no existiere representación de la Secretaría, la denuncia se podrá formular ante la autoridad municipal o, a elección del denunciante, ante las oficinas más próximas de dicha representación.

Si la denuncia fuera presentada ante la autoridad municipal y resulta del orden federal, deberá ser remitida para su atención y trámite a la Secretaría.

ARTICULO 58.- La denuncia popular podrá ejercitarse por cualquier persona, bastando para darle curso, el señalamiento de los datos necesarios que permitan localizar la fuente, así como el nombre y domicilio del denunciante.

ARTICULO 59.- La Secretaría, una vez recibida la denuncia, procederá por los medios que resulten conducentes, a identificar al denunciante y, en su caso, hará saber la denuncia a la persona o personas a quienes se imputen los hechos denunciados o a quienes pueda afectar el resultado de la acción emprendida.

ARTICULO 60.- La Secretaría efectuará las diligencias necesarias para la comprobación de los hechos denunciados, así como para la evaluación correspondiente.

Si los hechos fueren de competencia local, hará llegar la denuncia ante la autoridad competente y promoverá ante la misma la ejecución de las medidas que resulten procedentes.

ARTICULO 61.- La Secretaría, a más tardar dentro de los quince días hábiles siguientes a la presentación de una denuncia, hará del conocimiento del denunciante el trámite que se haya dado a aquella y, dentro de los treinta días hábiles siguientes, el resultado de la verificación de los hechos y medidas impuestas.

ARTICULO 62.- Cuando por infracción a las disposiciones de esta Ley se hubiera ocasionado daños o perjuicios, el o los interesados podrán solicitar a la Secretaría, la formulación de un dictamen técnico al respecto, el cual tendrá el valor de prueba, en caso de ser presentado en juicio.

ARTICULOS TRANSITORIOS.

PRIMERO.- Esta Ley entrará en vigor el día...

SEGUNDO.- Hasta en tanto las legislaturas locales dicten las leyes, y los ayuntamientos las ordenanzas, reglamentos y bandos de policía y buen gobierno, para regular las materias que según las disposiciones de este ordenamiento son de competencia de estados y municipios, corresponderá a la Federación aplicar esta Ley en el ámbito local, coordinándose para ello con las autoridades estatales y, con su participación con los municipios que corresponda, según el caso.

TERCERO.- Mientras se expiden las disposiciones reglamentarias de esta Ley, seguirán en vigor las que han regido hasta ahora, en lo que no la contravengan.

México, D.F. a.....Dip....., Presidente.- Sen.....,
Presidente.- Dip....., Secretario.- Sen....., Secretario.- Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, D.F., a los.....
Rúbrica.- El Secretario de Gobernación,..... Rúbrica.

CONCLUSIONES

PRIMERA. En 1942, fue la última vez que se verificó en México la suspensión de garantías. Los gobernantes han considerado que los problemas que suelen presentarse son superables con la aplicación de la legislación ordinaria, como es el caso de los instrumentos legales que sobre de protección civil se han emitido.

SEGUNDA. Los infortunios que ha padecido nuestro país desde siempre, el Ejecutivo Federal los empezó a regular sistemáticamente a través del concepto de protección civil; de conformidad con las bases del Sistema Nacional de Protección Civil se emitieron diversos instrumentos jurídicos.

TERCERA. La Administración Pública Federal Centralizada aplica el programa de protección civil de conformidad con el Programa Nacional de Protección Civil 1989-1994 (subprogramas de prevención, de auxilio y de restauración), y aplica internamente la protección civil a través de sus Programas Internos sobre la materia; es la Oficialía Mayor de estas dependencias la encargada de llevarlo a cabo o en su defecto a través de alguna Dirección General que aplique lo referente a Seguridad e Higiene, que es de carácter laboral.

CUARTA. Para que se logre el objetivo de la protección civil, no sólo es necesario que la misma se encuentre regulada, es de vital importancia que se tenga el conocimiento de dicha regulación por parte de los trabajadores en general, y ésta se traduzca en un apartado especial de sus Condiciones Generales de Trabajo o en los Contratos Colectivos de Trabajo según se trate, tal y como son reguladas la seguridad e higiene, y además se procure su correcta aplicación. La discreción entre estas materias será posible al crearse la Ley Federal de Protección Civil, pues actualmente están en desventaja la una de la otra y se lograría con la referida ley que las dos materias estuvieran en el mismo plano jerárquico.

QUINTA. Con la investigación permanente de los fenómenos naturales y fenómenos de origen humano que causan siniestros, se logrará que se propongan las medidas preventivas idóneas para evitar sus consecuencias o disminuirlas (Subprograma de Prevención), para actuar cuando acontecen los multicitados fenómenos (Subprograma de Auxilio), y la restauración y mejora a largo plazo de las condiciones de vida de los habitantes después de un desastre (Subprograma de Restablecimiento).

SEXTA. Se reitera la necesidad de una concientización total de la gente sobre la importancia que tiene la protección civil, y ésta se logrará a través de la educación obligatoria a todos los niveles de la misma, el interesar a la gente sobre la capacitación en la materia con programas serios que se ajusten a la realidad, pues de ella dependen la prevención de catástrofes originados por la naturaleza o por la mano del hombre, que afectan a quienes los sufren, y tienen repercusiones adversas de tipo económico y social.

SEPTIMA. En la Ley Federal de Protección Civil que se propone, sus disposiciones obligatorias regirán las acciones de los sectores público, social y privado; su contenido sería obligatorio para todos los habitantes de la República Mexicana, y desde el punto de vista de su ámbito espacial de validez existiría conjuntamente con las leyes locales y municipales sobre dicha materia.

OCTAVA. Si por un lado se crea la Ley Federal de Protección Civil y, por el otro, permanentemente se revisa y actualiza, esto permitiría responder a necesidades concretas de protección de la población en casos de desastre.

NOVENA. Es importante que los órganos que aplican la regulación de protección civil que existe y la que se propone en esta tesis, no sea únicamente para llenar requisitos legales y se conviertan en simples capturistas de datos para llenar las estadísticas, es necesario que realmente la apliquen y evalúen, en virtud de que la protección de la integridad y la salud del ser humano, no sólo es

importante en sí como medida de justicia social sino que además tendrá repercusiones favorables en el orden económico y político de nuestro país.

BIBLIOGRAFIA.

- BURGOA, Ignacio, Las Garantías Individuales, decimacuarta edición, Porrúa México, 1981.
- CARMONA LARA, María del Carmen, Derecho Ecológico, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1991
- CAMARILLO, María Teresa, Memoria Periodística del Terremoto (19 de Sept. a 10 de Oct. de 1985), Instituto de Investigaciones Bibliográficas, Biblioteca Nacional, Hemeroteca Nacional de México, U.N.A.M., México, 1987.
- CARRILLO PRIETO, Ignacio, Derecho Social, Las Humanidades en el Siglo XX T. I., El Derecho, U.N.A.M., México, 1979.
- CESARMAN, Fernando, Ecocidio: la destrucción del medio ambiente, Grupo Editorial Planeta, México, 1987.
- CHAVEZ FLORES, José, Geografía General, Kapeluz Mexicana, México, 1985.
- DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, sexta edición, Porrúa, México, 1980.
- ELORRIAGA, Gabriel, Familia Humana, Sedmay, Madrid, España, 1978.
- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, vigésima primera edición, Porrúa, México, 1981.
- GALINDO GARFIAS, Ignacio, Derecho Civil, segunda edición, Porrúa, México, 1976.
- GAMBOA DE BUEN, Jorge, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

- GARCIA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, vigésima quinta edición, Porrúa, México, 1975.
- GARZA SALINAS, Mario Alfonso, Seguridad Civil y Participación Ciudadana, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, 1991.
- GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto, Derecho de las Obligaciones, novena edición Porrúa, México, 1993.
- MARGAIN MANAUTOU, Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, sexta edición, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1981.
- NAVA, Alejandro, Terremotos, Las Ciencias desde México, FCE-SEP-CONACYT, México, 1987.
- OROZCO HERNANDEZ, J. de Jesús, La Responsabilidad en los Funcionarios Públicos, Manuel Porrúa, México, 1984.
- RESTREPO, Iván, Gerardo Bernache, William Rathje, Los Demonios del Consumo: Basura y Contaminación, Centro de Ecodesarrollo, México, 1991
- RESTREPO, Iván, Naturaleza Muerta: Los Plaguicidas en México, Océano, México, 1988.
- RUIZ-MASSIEU, José Francisco, Derecho Urbanístico, Introducción al Derecho Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie A, U.N.A.M., México, 1981.
- SAMAYON LIZARRAGA, Carlos, México, Mártir, Crisis y Sismos, Apolo Editorial, México, 1986.
- SERRA ROJAS, Andrés, Hagamos lo Imposible, Porrúa, México, 1982.
- TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, decimasexta edición, Porrúa, México, 1978.

LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,
centésima segunda edición, Porrúa, México, 1994.

LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL
AMBIENTE, D.O.F. 28 de enero de 1988.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, vigésima
séptima edición, Porrúa, México, 1992.

LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL,
decimacuarta edición, Porrúa, México, 1993.

CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, quincuagésima séptima
edición, Porrúa, México, 1989.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994, D.O.F. 31 de mayo de
1989.

PLAN DN-III-E, Secretaría de la Defensa Nacional, México, 1992.

BASES PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE
PROTECCION CIVIL Y PROGRAMA DE PROTECCION
CIVIL,, D.O.F. 6 de mayo de 1986.

CENTRO NACIONAL DE PREVENCION DE DESASTRES, D.O.F. 20
de septiembre de 1988.

CONSEJO NACIONAL DE PROTECCION CIVIL, D.O.F. 11 de mayo de
1990.

REGLAMENTO DE PROTECCION CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL,
D.O.F. 20 de agosto de 1990.

PROGRAMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL 1989-1994, D.O.F 29 de mayo de 1991.

PROGRAMA NACIONAL DE SALUD 1990-1994, D.O.F. 11 de enero de 1991.

PROGRAMA GENERAL DE PROTECCION CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, D.O.F. 27 de junio de 1991.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION, D.O.F. 13 de febrero de 1989 y 4 de junio de 1993.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL, D.O.F. 1o. de noviembre de 1992.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE MARINA, D.O.F. 26 de abril de 1994.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE SALUD, D.O.F. 31 de diciembre de 1992.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL, D.O.F. 4 de junio de 1992.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, D.O.F. 24 de febrero de 1992.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION, D.O.F. 16 de enero de 1989 y 26 de febrero de 1991.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA, D.O.F. 26 de marzo de 1994.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS, D.O.F. 29 de octubre de 1993.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DEL TRABAJO Y
PREVISION SOCIAL, D. O. F. 30 de diciembre de 1990.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y
TRANSPORTES, D.O.F. 1o. de marzo de 1994.

REGLAMENTO INTERNO DE LA SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO
INDUSTRIAL, D.O.F. 1o. de abril de 1993.

OTRAS FUENTES

ATLAS NACIONAL DE RIESGOS, Secretaría de Gobernación, México,
1991.

CARPIZO MCGREGOR, Jorge, "México, la Constitución y las Situaciones de
Emergencia", Revista del Colegio de Profesores de
las Materias Económicas de la Facultad de Derecho
de la UNAM, No. 4, Junio, Segunda Etapa, UNAM
México, 1991.

DE PINA, Rafael Diccionario de Derecho, décima edición, Porrúa, México,
1981.

GRAN SOPENA DICCIONARIO ENCICLOPEDICO, Sopena, Barcelona,
España, 1973.

GUIA TECNICA PARA LA IMPLEMENTACION DE PROGRAMAS INTERNOS
DE PROTECCION CIVIL, Secretaría de Gobernación, México,
1994.

PROGRAMA INTERNO DE PROTECCION CIVIL 1994, Secretaría de Comunicaciones
y Transportes, México, 1994.

PROGRAMA INTERNO DE PROTECCION CIVIL 1994, Secretaría de Comercio y
Fomento Industrial, México, 1994.

TESIS: ANALISIS DEL MARCO JURIDICO SOBRE INFORTUNIOS EN MEXICO

FE DE ERRATAS

PAGINA 128 PRIMER RENGLON DICE: CAPITULO UNICO

DEBE DECIR: TITULO SEGUNDO
PARTICIPACION SOCIAL
CAPITULO UNICO