

488
223

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO



FACULTAD DE DERECHO

"ANALISIS SOCIO-JURIDICO SOBRE LA
PROTECCION CIVIL EN EL DISTRITO FEDERAL"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

SANDOVAL HERNANDEZ CITLALY



ASESOR DE TESIS: DR. RUBEN DELGADO MOYA

MEXICO, D. F.,

1999

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

02786010



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA

Nº 105-99

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.

La pasante de la licenciatura en Derecho SANDOVAL HERNÁNDEZ CITLALY, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el Tema intitulado.

“ANÁLISIS SOCIO-JURÍDICO SOBRE LA PROTECCIÓN CIVIL EN EL DISTRITO FEDERAL”, asignándose como asesor de la tesis al Dr. RUBEN DELGADO MOYA”.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, después de revisarlo su asesor: lo envió con la respectiva carta de determinación considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales.

A apoyado en este dictamen, en mi carácter de Director del Seminario, tengo bien autorizar su **IMPRESIÓN**, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

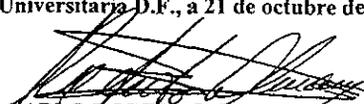
El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes contados de día a día a aquél en que se le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedido por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

Reciba usted un respetuoso saludo y las seguridades de mi más alta consideración.

ATENTAMENTE.

“ POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU “

Cd. Universitaria D.F., a 21 de octubre de 1999.


LIC. PABLO ROBERTO ALMAZÁN ALANIZ
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	I
CAPITULO I.....	1
MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD	1
1. <i>SEGURIDAD NACIONAL</i>	14
2. <i>SEGURIDAD FEDERAL</i>	16
3. <i>SEGURIDAD PÚBLICA</i>	17
4. <i>SEGURIDAD CIVIL</i>	19
CAPITULO II.....	22
DETERMINACIONES CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA	22
1. <i>CREACIÓN DE LAS BASES PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL</i>	24
1.1. <i>MARCO JURÍDICO</i>	28
1.2. <i>ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES</i>	31
1.3. <i>PRINCIPALES ACCIONES A LA FECHA</i>	38
CAPITULO III.....	40
SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL	40
1. <i>SURGIMIENTO DE LA PROTECCIÓN CIVIL</i>	41
1.1. <i>ANTECEDENTES</i>	42
1.2. <i>CONCEPTO</i>	44
2. <i>ORGANIZACIÓN Y OPERACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL</i>	45
2.1. <i>ANTECEDENTES</i>	51
2.2. <i>CONCEPTUALIZACIÓN</i>	53
2.3. <i>MARCO LEGAL</i>	56
2.4. <i>OPERACIÓN DEL SISTEMA</i>	61
3. <i>CENTRO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE DESASTRES COMO ÓRGANO DE APOYO A LA PROTECCIÓN CIVIL</i>	64
3.1. <i>ANTECEDENTES</i>	74
3.2. <i>MARCO JURÍDICO</i>	78
3.3. <i>PROPÓSITOS</i>	79
CAPITULO IV.....	81
PROTECCIÓN CIVIL EN EL DISTRITO FEDERAL	81
1. <i>LEY DE PROTECCIÓN CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL</i>	83
1.1. <i>ANTECEDENTES</i>	86
1.2. <i>MARCO JURÍDICO</i>	88
1.3. <i>PRINCIPALES ACCIONES</i>	89
2. <i>REGLAMENTO DE LA LEY DE PROTECCIÓN CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL</i>	90
3. <i>NORMAS TÉCNICAS</i>	91
CAPITULO V.....	93
ANÁLISIS DE LA PROTECCIÓN CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL	93
1. <i>AGENTES PERTURBADORES</i>	95
2. <i>ESTADÍSTICAS</i>	105
3. <i>PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN EN LOS PLANES DE EMERGENCIA</i>	108
CONCLUSIONES.....	112

BIBLIOGRAFÍA.....	114
LEGISLACIÓN.....	115
OTRAS FUENTES.....	116
ANEXOS	117

INTRODUCCIÓN

La tragedia acaecida el 19 de septiembre de 1985, cuyos efectos aún en algunas partes se siguen padeciendo, provoca que el espíritu solidario de nuestro pueblo no se doblega ante las circunstancias más adversas, nadie podrá reponer las pérdidas que el país ha sufrido; las de familiares y amigos, pero aún así no podemos ni debemos desaprovechar la enseñanza que representó. Con este sismo, el más violento de cuanto se tenga memoria, se marca un giro radical en el juicio histórico de la Ciudad, la magnitud del desastre es inconmensurable, principalmente en lo que se refiere a daños humanos, sin soslayar los trastornos materiales a la vivienda y a la planta productiva del Distrito Federal, lo que afecta al país en su conjunto.

Desde el momento mismo de la desgracia, cientos de organizaciones e instituciones, tanto del sector privado como oficial así como miles de ciudadanos hicieron todo lo que estuvo a su alcance para ayudar a los damnificados.

Al mismo tiempo, una gran cantidad de países hermanos, de disímolas ideologías, brindaron a México, a través de sus Gobiernos o de Agrupaciones civiles, ayuda material, personal o técnica que fue muy útil para costear la emergencia.

Ante la tragedia, todos los capitalinos se encuentran ante una misión irrenunciable, establecer un proceso de reconstrucción a la medida de las aspiraciones y capacidad de organización, esto solo será posible si juntos gobernados y gobernantes continúan trabajando para imaginar e instrumentar soluciones adecuadas a la grandeza de la capital.

Con la instalación de la Comisión Nacional de Reconstrucción (9 de octubre de 1985) y de los Comités que la integrarían, el Gobierno de la República afirmó su convicción de incorporar la participación ciudadana en el diseño e instrumentación de acciones de Gobierno, como la única posibilidad real de enfrentar la problemática de la capital.

El Comité de Reconstrucción del Area Metropolitana de la Ciudad de México, tiene como función básica de acuerdo a lo señalado por el entonces primer mandatario no sólo la de reponer lo que derribó el terremoto sino la de mejorar cualitativamente los modos de vida así como que prevalezcan las formulas renovadoras de convivencia las cuales tienen como objetivo evitar o prevenir otras catástrofes, es por ello que los trabajos de este Comité se enfocaron a analizar con una perspectiva abierta tanto los problemas inmediatos que implicaron las personas y las zonas afectadas, como los problemas de alcance a mediano plazo, referentes a los sistemas cotidianos de vida que puedan ser modificados para racionalizar las actividades humanas.

A partir de los nueve Subcomités que integraron este Comité, se incorporó la participación de sectores de la sociedad capitalina; Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal; representaciones empresariales y obreras; organizaciones campesinas y vecinales, colegios y asociaciones profesionales de diversas especialidades, instituciones de investigación superior; grupos organizados de la sociedad civil; y, sobre todo, ciudadanos a título personal profundamente preocupados por el futuro de su ciudad.

Uno de los desafíos que tiene México en materia jurídica, es lograr una regulación adecuada en materia de Protección Civil, desafortunadamente, se puede afirmar que aún existen vacíos legislativos por lo que es necesario cubrirlo para así poder enfrentar situaciones de emergencia provocados por algún fenómeno destructivo, ya que en la medida que esta progresa los efectos colaterales se incrementan

hasta crear un ambiente de alto riesgo para la comunidad, ya que la rapidez con la cual el medio se puede deteriorar es de difícil predicción, pues las variables son de diversa índole aunque en la actualidad es posible determinar una actuación con fundamento en el desarrollo del fenómeno destructivo y en la relación existente entre tiempo y riesgo, se puede establecer que, al margen de otros factores, el rango y grado de seguridad para las personas. Es directamente proporcional a la cantidad, calidad, funcionalidad e interacción de los recursos o sistemas que se tienen. Así, la cantidad de recursos asignados para cada uno de los sistemas (detección, alerta, alarma, señalización, evacuación, comunicación y operativo de emergencia), permite que estos se integren, diversifiquen e incrementen, con lo cual se puede avanzar o retroceder en el rango y grado de seguridad de la vida de las personas. De la calidad de los recursos dispuestos para los sistemas, depende la confiabilidad de éstos, de ahí el papel que juega en su conjunto, cuando se presentan situaciones de emergencia.

Los individuos en su conjunto se encuentran protegidos por el Estado ya que este es protector y benefactor de la comunidad, debido a que se encargan de debilitar el territorio en beneficio de la Nación. Cuando se instituye un Gobierno dentro del mismo Estado, se le otorga al hombre una cantidad de derechos así como también obligaciones, las cuales crean normas morales que pueden llegar a convertirse en leyes para preservar el bienestar de los ciudadanos, sin embargo, aunque la sociedad genera grandes avances, también genera grandes problemas y dentro de un clima de tranquilidad se puede ver afectada la comunidad.

Por ello, el Estado debe ser responsable y elaborar planes políticos basados en los valores preponderantes de la sociedad, en los cuales se deben incluir todos aquellos beneficios que requiere la sociedad con fundamento en objetivos y finalidades nacionales. La principal falla del Gobierno consiste en que al realizar estos planes, éstos carecen de continuidad.

La Protección Civil no es una actividad exclusiva del Gobierno, sino la actitud que debemos tener todos los ciudadanos, desde los que trabajan en el Sector Público hasta los que trabajan en el hogar y la escuela.

CAPITULO I

MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD

El hombre constreñido a vivir en una vida social requiere por su naturaleza de sus semejantes. Él vive en una sociedad en la que existen diversas organizaciones y suborganizaciones las cuales presentan diversos tamaños y complejidad. Para Leandro Azuara la organización social es considerada como: "Un sistema de relaciones estables de carácter recíproco, como un conjunto de interacciones entre personas o entre grupos en la cual surge una manifiesta unidad y aparecen algunos resultados o productos que son consecuencia de la actividad común que realizan los individuos."¹ Asimismo Ely Chinoy manifiesta que un grupo social puede ser definido como: "Un número de personas cuyas relaciones se basan en un conjunto de papeles y status interrelacionados, que comparten ciertos valores y creencias."²

Al definir al grupo social, hemos restringido la concepción que se le da usualmente, de esta forma podemos definirla de una manera más precisa.

Para que las organizaciones o grupos sociales tengan un verdadero éxito es necesario que contengan mecanismos los cuales coordinen las actividades de sus miembros, de tal suerte que para conseguir una adecuada regulación entre ellos en el desempeño de sus funciones es importante disponer de los medios que controlen la conducta antinormativa.

¹ Azuara Pérez, Leandro. Sociología. Novena Edición. Editorial Porrúa S.A.. México. 1992. Pág 189

² Chinoy, Ely. La Sociedad (Una Introducción a la Sociología). Decimosexta Reimpresión. México. 1992. Pág. 110.

Con base a lo anterior la seguridad implica la exigencia del hombre por controlar su destino y disponer libremente de su propia vida, es por eso que en el hombre la seguridad no es un anhelo accidental sino como una parte esencial de su naturaleza racional. La idea de seguridad se encuentra íntimamente ligada con la idea de libertad y de orden social. El hombre requiere de seguridad, y por consiguiente, de un orden social establecido que le permita mejores condiciones para su desarrollo individual.

Para el individuo, la seguridad consta de la garantía de ejercer su libertad, de que le aseguren su derecho de propiedad, su protección contra el crimen, así como la solución a sus problemas de salud, educación, subsistencia y empleo, en el caso de la seguridad colectiva ésta debe ofrecer condiciones estables para que las relaciones políticas, económicas y sociales preserven los intereses de la sociedad; sin embargo, uno de los mayores problemas es conseguir un equilibrio entre las obligaciones del ciudadano y las responsabilidades del Estado.

En el Artículo 3º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos se consagra el derecho de todo individuo a la seguridad de su persona, mientras que en el Artículo 7º señala que todos tienen el derecho a ser protegidos. El Estado tiene como una función sustantiva la de proporcionar seguridad a la población, incluso ejerciendo legítimamente la fuerza y garantizando la observancia del régimen jurídico vigente. Así, el Estado, aún y mediante el uso de la fuerza, evita la violencia entre los individuos y faculta al Gobierno de medios para imponer el Orden Social, de tal suerte que la legitimidad en el uso de la fuerza coactiva del Estado de Derecho remite a la seguridad jurídica.

El Estado tiene así una función y obligación protectora de la vida en común tutelando los bienes jurídicos que se expresan en el contenido de la norma jurídica y como generador de normas jurídicas que regulan la conducta del hombre en sociedad supone la cooperación social y su promoción a través de la actualización

del derecho positivo para establecer la seguridad en la vida social. Existe pues una vinculación entre fuerza legítima y derecho en la concepción de un Estado de Derecho que debe ser garante de la convivencia pacífica.

El Estado de Derecho constituye la solución que los mexicanos nos hemos dado ante el reto de constituir un orden jurídico que nos dé certidumbre y seguridad en el goce de nuestros derechos y en el ejercicio de nuestras libertades. Sólo el Estado de Derecho es garantía para una convivencia social armónica y para un pleno desarrollo nacional. Por definición el Estado de Derecho expone la decisión unilateral de la voluntad de unos sobre otros, la violencia y el ejercicio de la justicia por propia mano. Exige, por el contrario, que todos reconozcan los derechos y obligaciones de cada uno y que las controversias se resuelvan por la vía legal. Sólo el Estado de Derecho permite el despliegue en la libertad de las potencialidades de cada individuo y de la sociedad en su conjunto. Así, lo que distingue a un Estado de Derecho es que en dicha regulación jurídica se establezcan los límites precisos a la actividad del Gobierno, límites que quedan fijados para proteger a la población de los excesos y arbitrariedades del ejercicio del poder público, con relación a esto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que: "Las Autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite."³ Asimismo es necesario mencionar que no se puede concebir un verdadero Estado de Derecho sin competencia; como efecto de que ésta es constitutiva de cualquier órgano, es decir que la misma no se puede renunciar ni declinar, sino, que por el contrario, su ejercicio debe limitarse a los términos establecidos por la ley y el interés público. Para poder entender con mayor claridad es necesario establecer un concepto para lo cual tomaremos como base el dado por Acosta Romero quien dice que competencia es: "La facultad para realizar determinados actos, que atribuye a los órganos de la Administración Pública el orden jurídico."⁴

³ Tesis Jurisprudencial núm. 47, Pág. 106, del tomo correspondiente a la Sexta Parte de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 1917 a 1965. Jurisprudencia común al Pleno y a las Salas.

⁴ Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo (Primer Curso). Octava Edición. Editorial Porrúa S.A.. México. 1988. Pág. 630.

MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD NACIONAL

La ciudadanía sigue siendo la víctima de la distancia que existe entre la palabra de la Ley y su observancia, entre las normas y su aplicación, entre las fórmulas de la justicia y su impartición. La sociedad está profunda y justificadamente agraviada. En muchos casos es indignante la amenaza cotidiana a las personas, a su familia y a su patrimonio. La ciudadanía vive preocupada por la inseguridad en las calles, los caminos, los sitios públicos y hasta en su propio hogar, la ofende la impunidad de quienes violan la ley; con toda razón se exaspera el comprobar que en muchos casos son los propios encargados de garantizar el orden y procurar la justicia quienes la atropellan. Arrastramos una fuerte desconfianza, muy justificada, hacia las instituciones, los programas y los responsables de la seguridad. Estamos viviendo las consecuencias de muchos años de medidas insuficientes, negligencia y omisiones en los sistemas de seguridad del país, que han dañado seriamente la convivencia social, el retraso y la magnitud de este problema son graves y para que la ley sea la norma efectiva de nuestra convivencia social, política y económica, es indispensable que avancemos en una profunda transformación de seguridad.

Esta transformación no puede ser completa de la noche a la mañana, es una tarea ardua y prolongada, en que inevitablemente habrá éxitos, momentos de prueba y ocasiones amargas. Es una tarea cuyos mejores frutos tardarán en madurar y tendrá una trascendencia para nuestra vida social la cual ocupará la atención de cualquier Gobierno.

La transformación de nuestro sistema de seguridad solo tendrá solidez, legitimidad y viabilidad si es realizada a partir de la Constitución y reforzada mediante las leyes. Por eso, el primer paso fue enviar a esta soberanía una iniciativa de reformas constitucionales la cual antes de ser aprobada por el constituyente permanente fue debatida intensamente, y sustancialmente enriquecida por el

Congreso de la Unión. La reforma Constitucional promulgada en Diciembre de 1994, sienta las bases para aplicar una verdadera política integral de seguridad

Con la reforma constitucional hemos dado un primer paso al establecer fundamentos jurídicos claros para aplicar en todo el país una política integral de seguridad, una política para emprender un combate sistemático, articulado y a fondo en contra de los problemas de inseguridad por los que está pasando el país.

También deberá someterse a consideración del Congreso de la Unión una iniciativa de Ley que norme la coordinación entre la Federación, los Estados y los Municipios para conformar con toda solidez jurídica, un sistema de seguridad nacional. Dicha Ley será instrumento que permita a los tres ordenes de gobierno diseñar y aplicar conjuntamente una política integral de seguridad, ya que preverá el funcionamiento de instancias de coordinación en distintos niveles; desarrollará los principios de formación y desempeño de los miembros de las instituciones policiales; y regulará los instrumentos para sistematizar la información relevante sobre seguridad.

Con el Sistema Nacional de Seguridad, conjuntaremos esfuerzos para establecer un marco regulatorio y adoptar medidas efectivas en los distintos ámbitos de gobierno que aseguren la depuración, profesionalización y mejoramiento de la capacidad técnica de las autoridades.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en mayo de 1995, no se plantea una definición de lo que puede ser considerado como seguridad nacional, sin embargo, se refiere a ella al tratar el tema de la soberanía asociando las ideas de identidad nacional, integridad territorial, política exterior, autodeterminación, nacionalismo, unidad nacional, estado de derecho, democracia, desarrollo social, crecimiento

económico y fortalecimientos de nuestra cultura, y se dice que el principio rector de la política de seguridad nacional y de la política exterior es fortalecer la autonomía del país. Los objetivos, estrategias e instrumentos que una y otra utilicen, deberán subordinarse a este principio. Dentro de los objetivos podemos encontrar específicamente los siguientes:

- ✓ Fortalecer la capacidad del estado para garantizar nuestra seguridad nacional y el imperio de la ley y en todo el territorio mexicano.
- ✓ Recuperar, preservar y hacer valer la nueva estructura política y el mayor peso económico de México, frente a los centros de la economía mundial y a los foros multinacionales.
- ✓ Asegurar que la política nacional exterior en los consensos bilaterales, multilaterales y de cooperación, respalde y refleje efectivamente los intereses del país.
- ✓ Renovar la política exterior para asegurar una vinculación profunda entre las comunidades mexicanas y de origen mexicano en el extranjero, con el país, sus desafíos y sus éxitos, su cultura y sentido de pertenencia, propiciar la defensa de la calidad de vida y de los derechos de los mexicanos que viven fuera del país.
- ✓ Promover posiciones internacionales acordes con las transformaciones internas y, en su caso, con el principio de corresponsabilidad entre naciones en torno a los grandes temas mundiales de la postguerra fría: la estabilidad financiera internacional, el libre comercio, la migración, la democracia de los derechos humanos, el narcotráfico, el terrorismo y el cuidado del medio ambiente.

Finalmente, cabe señalar que si bien es cierto que la Constitución Política no hace referencia a la seguridad nacional, se contemplan diversas medidas para preservar la existencia del estado. En el artículo 29 de la Carta Magna se establece la posibilidad de que el Presidente de la República suspenda las garantías individuales previstas por la propia Constitución si se presentan los supuestos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto. Asimismo, la fracción tercera del artículo 18 afirma que las entidades federativas no podrán, sin previo consentimiento del Congreso de la Unión, hacer la guerra por sí en contra de alguna potencia extranjera, exceptuándose en los casos de invasión y de peligro inminente que no admita demora alguna y por último, el artículo 119 señala que los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a las Entidades Federativas contra toda invasión o violencia exterior.

En este mismo sentido el Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal, en sus artículos del 123 al 145 tipifica los Delitos contra la Seguridad de la Nación, entre los que podemos mencionar la traición a la patria, el espionaje, el motín, la sedición, la rebelión, el terrorismo, el sabotaje, la conspiración (incitación o invitación a ejecutar alguna de las anteriores), a los que podríamos ubicar en el contexto de la seguridad nacional.

MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD FEDERAL

Conviene puntualizar cuál es el ámbito de competencia de la Seguridad Federal, para así poder estar en la posibilidad de limitar el margen de acción y su relevancia en el núcleo social.

La Seguridad Federal como parte de la Seguridad Nacional se ocupa de los problemas, ya sean de origen externo o interno, que vulneran la soberanía del

país, violencia, subversión, corrupción, infiltración ideológica, dominación económica o disgregación social, lo cual ocasiona la alteración de las reglas establecidas para la convivencia social y las posibilidades de desarrollo. Desde este punto de vista podemos asegurar que la soberanía del país solo podrá encontrar sustento en el marco normativo dentro del que mencionaremos primeramente nuestra Carta Magna, ya que en su articulado establece la facultad del Presidente de la República para disponer de la totalidad de las fuerzas armadas para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

Asimismo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General de Población, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley de Planeación señalan las obligaciones que corresponden a las Secretarías para el buen funcionamiento y estabilidad del país.

Finalmente, cabe señalar que si bien es cierto nuestra Legislación no hace referencia a la seguridad federal, se contemplan diversas medidas para preservar la existencia del Estado de Derecho. Thiago Cintra nos hace mención de una serie de acciones y medidas que operarían en el caso de que existiera la seguridad federal, las califica en tres tipos: Preventivas, Represivas y Operativas.

“Las actitudes y medidas preventivas, que tienen el carácter de permanentes, buscan evitar que surja y se amplíe un clima favorable al desarrollo de procesos subversivos. Tienen un efecto psicológico favorable dado que coinciden con las aspiraciones nacionales y se anticipan a los problemas neutralizando las causas que los generan y, generalmente, cuentan con el respaldo de la sociedad. La actitud preventiva puede desempeñar un papel importante ante acciones adversas tales como: perturbación del orden, calamidades públicas que puedan comprometer el ejercicio de los poderes constituidos y el cumplimiento de la ley, representando una amenaza a la población, a la propiedad pública y privada.”⁵

⁵ Thiago Cintra, José. Op. Cit. Pág. 44.

Por su parte, "Las medidas represivas se toman cuando las medidas preventivas han sido rebasadas y es prácticamente imposible mantener el orden interno, por lo que el gobierno se vuelve más enérgico para salvaguardar los objetivos nacionales."⁶

"Finalmente, las actitudes y medidas operativas se caracterizan por ser la expresión nítida del poder militar al alcanzar el hecho subversivo adhesión de una parte considerable de la población."⁷ Es aquí en donde se busca la eliminación del movimiento subversivo y la neutralización de sus dirigentes. La acción operativa es típicamente de guerra, la situación de facto impone una aplicación violenta del poder nacional.

MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Para entender este marco jurídico debemos partir del concepto de Seguridad Pública que establece nuestra Constitución en su artículo 21, recientemente reformado por iniciativa del C. Presidente de la República Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, para indicar lo siguiente: "La Seguridad Pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios".⁸

Como función a cargo del estado, la seguridad pública es un servicio que se ofrece a la sociedad pero debe cumplirse con respeto a las garantías individuales y derechos humanos. Los objetivos de este servicio son:

- ✓ Mantener el orden público

⁶ Thiago Cintra, José. Op. Cit. Pág. 44.

⁷ Thiago Cintra, José. Op. Cit. Pág. 45.

⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Vigésimosexta Edición. Editorial Andrade. México. 1998.

- ✓ Proteger la integridad física de las personas así como de sus bienes
- ✓ Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía
- ✓ Colaborar en la investigación y persecución de los delitos
- ✓ Auxiliar a la población en casos de siniestros y desastres

Por el momento podemos agregar que con base en la reforma del artículo 21 constitucional antes mencionada, los principios que deben regir la actuación de la autoridad son: el de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Resulta muy importante conocer el marco jurídico de la seguridad pública por lo que se debe mencionar que por debajo de la Constitución Política están las leyes y a su vez éstas se encuentran por encima de los reglamentos, manuales y programas. Ninguna ley puede ir en contra de lo que dice la Constitución como tampoco ningún reglamento, manual o programa pueden contradecir lo que la ley señala. Si bien todas las leyes, reglamentos, manuales y programas, que integran el marco jurídico de la Seguridad Pública son importantes para precisar nuestras obligaciones y derechos, algunas resultan fundamentales. Entre éstas destacan: a) La Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, b) La Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos y c) La Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.

Todas estas leyes son de carácter federal, esto quiere decir que se aplica en todo el territorio nacional. En cambio las leyes que a continuación se mencionan son de carácter local, es decir, que solo se aplican en un determinado territorio: a) Ley de seguridad pública y b) Ley de la Comisión de Derechos Humanos.

En cuanto a los Reglamentos que forman parte del marco jurídico podemos encontrar: a) Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica b) Reglamento de la Policía Preventiva y c) Reglamento de Seguridad y Protección Bancaria.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 reconoce la preocupación creciente que han expresado los mexicanos por la inseguridad pública consistente en actos que perturban la paz y la tranquilidad social.

Para remediar esta situación el Plan Nacional de Desarrollo establece dos objetivos:

1.- Una reestructuración a fondo del sistema de seguridad pública, de manera que la población encuentre una respuesta profesional, honesta y expedita a sus demandas de seguridad.

2.- Combatir de manera frontal y más eficiente la delincuencia organizada, con una mayor profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, una mayor cooperación entre los tres niveles de gobierno y con otros países, y una amplia revisión del marco legal y las disposiciones legales aplicables según la materia.

El marco jurídico de la seguridad pública no solo determina los derechos, obligaciones y responsabilidades de las autoridades, sino que también tiene otra actividad importante; la cual consiste en regular las conductas de las autoridades y elementos de las corporaciones policiales, las cuales no pueden ser arbitrarias, caprichosas y mucho menos libres, ya que están claramente determinadas por el marco jurídico que hemos expuesto. Por eso el artículo 122 constitucional fracción segunda inciso c determina: "Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el mando de la fuerza pública y la designación de un servidor público

que la tenga a su cargo. El Ejecutivo Federal podrá delegar a la autoridad correspondiente las funciones de dirección en materia de seguridad pública”.⁹

MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD CIVIL

En sentido estricto el Estado, respetando las libertades individuales afirmadas en la Constitución, comprende un grado máximo de responsabilidad que le obliga a ejercer una acción reguladora y vigilante. La importancia, significación y relevancia de la seguridad civil exige de la rectoría del estado en este proceso. En un país de economía mixta y con un sistema jurídico como el nuestro, participan en la Protección Civil paralela y simultáneamente para el sector público, los sectores privado y social, la Federación, los Estados y los Municipios y codo con codo, pueblo y gobierno, sujetando y adecuando, los variados intereses a los supremos objetivos nacionales.

Para entender el marco jurídico debemos partir del concepto de Seguridad, y podemos entender esta como: “la función primordial que tiene el Subprograma de Auxilio, la cual consiste en la acción de proteger a la población en los casos de trastornos al entorno físico, contra los riesgos de todo tipo, susceptibles de afectar la vida, la paz social y los bienes materiales, durante el impacto de una calamidad.”¹⁰

Dentro del marco jurídico podemos decir que nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su articulado establece las garantías individuales, las cuales hacen mención que el Estado tiene la obligación, de proteger la vida, la libertad, las posesiones y derechos de todos los ciudadanos. Así, como también tiene como primera tarea la de conservar y proteger a la sociedad.

⁹ Idem.

¹⁰ Idem.

De la permanente necesidad de protección y asociación humana resulta la antigüedad de las organizaciones y servicios que las satisfacen. De ahí, también se deriva la protección a los ciudadanos frente a los peligros y riesgos de desórdenes o trastornos provenientes de elementos, agentes o fenómenos, naturales o humanos, que puedan dar lugar a desastres, con la trágica e irreparable pérdida de vidas humanas, la destrucción de bienes materiales, el daño a la naturaleza y la interrupción de la vida cotidiana.

El Gobierno tiene como función primordial la de hacer que la Protección Civil sea una acción que provea de libertad a futuro y permita un ulterior desarrollo urbano, industrial, etc., en mejores condiciones. Es por ello que se planteó la necesidad de un Sistema que asegure una mejor atención a toda la población.

El propósito fundamental, bajo el principio de seguridad para todos, es crear condiciones suficientes para proteger a la persona, sus bienes materiales y a la sociedad entera de la amenaza de la incertidumbre, así como el riesgo en la eventualidad de un desastre y posibilitándola para una participación más amplia y más libre en el seno de la propia protección. Para el alcance de este propósito es necesaria la participación de los tres sectores: público, privado y social, ya que así la estrategia de acción con respecto a la seguridad civil tendrá una mayor trascendencia. La puesta en práctica de las diferentes actividades de prevención y atención de emergencia requiere de una organización adecuada de los distintos elementos y estructuras que intervienen, a fin de asegurar sus objetivos siguiendo un orden, métodos y procedimientos determinados.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la cual faculta

La Ley General de Población;

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

La Ley de Planeación de la cual se desprenden 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 núcleos sociales, todo lo cual conduce al fortalecimiento del Pacto Federal y del Municipio Libre y al logro de un desarrollo equilibrado y participativo del país; y por supuesto el Programa Nacional de Protección Civil 1995-2000 el cual con base a lo anterior es válido simultáneamente en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

1. SEGURIDAD NACIONAL

La vida histórica nos ofrece un primer dato y es el de la existencia de un conjunto de habitantes los cuales se asientan en un lugar determinado denominado territorio, como consecuencia de esto se da la población, todo esto conjuntado ocasiona que se forme una nación ya que como lo advierte el Dr. Burgoa una nación es "Cuando la comunidad entra en el conocimiento de la autoconocimiento o en otras palabras, cuando el grupo étnico se torna consciente del hecho de que constituye una comunidad de normas de sentimiento, o mejor aún, tiene una psiquis común inconsciente, poseyendo su propia unidad e individualidad y su propia voluntad de perdurar en el tiempo."¹¹

Es necesario no olvidarse que el gobierno en el Estado Contemporáneo no es puramente de hombres sino de instituciones, por lo que, si las personas físicas que en determinado momento tengan a su cargo la dirección de dichas instituciones desconocen el contenido y aplicación de la Constitución, podrían en su momento transgredir el marco en el que funcionan las mismas ya que para

¹¹ Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Undecima Edición. Editorial Porrúa S.A.. México. 1997. Pág. 37.

cumplir o para mejorar la Constitución es necesario conocerla del modo más completo posible, estudiándola en todos sus aspectos y desde diversos puntos de vista.

Thiago Cintra nos dice que la seguridad nacional "Es la actividad de presión, planeación de la seguridad pública, garantías de defensa y salvaguarda de la identidad nacional e institucional del estado."¹²

Por tal motivo se puede afirmar que la seguridad nacional es el conjunto de condiciones necesarias mediante las cuales se garantiza la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la Nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades que puedan traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior. También puede entenderse como todo aquello definido como tal por los órganos del Estado.

En nuestro país, se deriva de la justificación legal para la movilización de las fuerzas armadas frente a cualquier amenaza ya sea de carácter interno o externo. De esta forma podemos entender por amenaza todo hecho cuya dirección sea previsible o cuyos efectos concretos impidan la vigencia de los proyectos establecidos en la Constitución.

Con lo anteriormente expuesto podemos considerar a la seguridad nacional como todo aquello que tiene que ver con lo que pone en peligro al Estado y lo que pudiera atentar contra la paz entre las naciones. Como propósito de la acción del Estado, se encuentra la protección de los intereses nacionales entre los que destaca, la integridad territorial y la soberanía de un pueblo para autodeterminarse en su forma de gobierno. Para la seguridad nacional, los intereses del país provienen siempre de acciones políticas de otros Estados los cuales buscan imponer sus propios intereses, sin embargo el dilema de la seguridad parece

¹² Thiago Cintra, José. Op Cit. Pág. 31.

haber tomado un punto novedoso, ya que las amenazas surgen no de acciones político-militares de otros Estados sino de poderosas fuerzas que rebasan la capacidad de control o manejo de cualquier Estado.

La seguridad nacional refleja el concepto de nación como un todo, es decir integra las concepciones de seguridad individual y colectiva y proporciona en un determinado territorio el clima de orden y tranquilidad necesarios para que las actividades nacionales se desarrollen en beneficio del país.

2. SEGURIDAD FEDERAL

La Seguridad Federal se ciñe a la actividad del Estado que le asegura a la nación una garantía contra los antagonismos y presiones que se manifiestan dentro del territorio de un país. Sobresale entre ellos la presión de carácter subversivo. De acuerdo con Thiago Cintra podemos entender la seguridad federal o interna como "La garantía, en grado variable, proporcionada generalmente por el Estado a la nación a través de las acciones económicas, políticas, psicosociales y militares para que una vez superados los antagonismos y presiones en el ambiente interno del país, se puedan obtener y mantener los considerados objetivos nacionales permanentes."¹³

A la seguridad federal hay que entenderla como la parte de la seguridad nacional que se preocupa por los antagonismos y presiones del orden interno; es decir, los problemas que teniendo un origen externo o interno se manifiestan en vulneración de la autonomía del país, con lo que alteran las reglas establecidas de convivencia social y las posibilidades de desarrollo.

¹³ Thiago Cintra, José. Op. Cit. Pág. 42.

La seguridad interna tiene como principal objetivo el superar, neutralizar y reducir esos antagonismos o presiones que se producen interfronteras, por ello, sus acciones tienden a contrarrestar todas las formas que puedan perturbar el orden interior.

Podemos entender mediante el terrorismo, el narcoterrorismo, los secuestros y los asaltos como aquellas acciones que tienden a destruir los valores y principios nacionales; son el tipo de acciones que conforman los llamados procesos subversivos, los cuales normalmente llevan una carga ideológica, la cual puede ser de cualquier origen, forma o naturaleza y se manifiesta en el ámbito interno de un país, quebrantando los objetivos nacionales, ya sea atacando las instituciones, o bien controlando progresivamente a la población o destruyendo los valores de la nacionalidad, en estos supuestos la función del estado es impedir dichas acciones.

Por el contrario, existen una serie de acciones de seguridad interna que tienden a contrarrestar las situaciones antes mencionadas, estas buscan mantener el clima de paz social, cuando se presupone confrontación entre grupos de la sociedad, además están orientadas a garantizar la soberanía y la integridad del patrimonio nacional ante la amenaza de separación ya sea de carácter regional, internacional, étnico, cultural, político o económico, o bien de aquéllas que pretendan preservar la integración nacional cuando puedan ser blanco de acciones económicas, políticas, psicosociales o militares orientadas por individuos o intereses extranjeros.

3. SEGURIDAD PÚBLICA

La seguridad pública es una función ineludible del estado para con los ciudadanos, sus familias y su patrimonio, es "La protección, armonización, disciplina en el cumplimiento del marco jurídico del estado, prevención de conductas nocivas y

garantía de la paz, orden y tranquilidad pública."¹⁴ Sin seguridad no hay convivencia armónica, ni tranquilidad social, ni el ambiente propicio para producir, comerciar y prosperar.

Este tipo de seguridad tiene como objetivo el que prevalezca el orden público evitando toda clase de violaciones que podríamos llamar comunes, es decir, todas aquellas que no se refieren a los antagonismos o presiones que atañen a la seguridad interna. Así pues, la seguridad pública se puede relacionar con la seguridad individual en la cual el individuo cuenta con las garantías de libertad, propiedad y protección y con la seguridad comunitaria la cual genera condiciones a los grupos sociales para relacionarse económica, política y socialmente, en un marco de estabilidad del interés social.

La seguridad pública, incorpora todas aquellas condiciones de orden que garantizan la paz de una comunidad ya sea nacional o internacional, comprendiendo acciones de riesgos naturales así como también de los generados por el hombre para lograr el orden y con ello la tranquilidad pública.

Es de suma importancia mencionar la seguridad pública ya que podemos observar que ésta trata de evitar las alteraciones del orden social, la convivencia armónica entre los individuos y el respeto a sus derechos, por ello podemos decir que la seguridad adquiere su valor fundamental cuando trata de conservar un orden social firme y pacífico.

¹⁴ Thiago Cintra, José Op. Cit. Pág. 48

4. SEGURIDAD CIVIL

Thiago Cintra nos dice que la Seguridad Civil es "La asistencia a la población en casos de amenaza, contingencia y emergencia, garantías de restablecimiento de la seguridad pública y las relaciones de la sociedad que hace que se vean interrumpidas."¹⁵

El derecho a la conservación y a la seguridad, ofreciendo y garantizando los medios para esa protección y ese derecho, hacen que cada mexicano tenga la certeza de estar protegida su vida, sus bienes y su entorno, paradójicamente el acelerado crecimiento de la población, no ha traído como consecuencia una mayor seguridad, sino por el contrario, el aumento, tanto de los sentimientos como de las condiciones concretas de inseguridad y desigualdad ante el riesgo y el abandono.

El Sistema Nacional de Protección Civil se debe complementar con las acciones de bienestar social, con el objeto de conservar y fortalecer no sólo la unidad y solidaridad nacional, sino a la sociedad en su conjunto. Es necesario, en consecuencia, rescatar y afirmar la razón de ser y la finalidad de la Protección Civil, lo cual supone la relación objetiva y subjetiva de hechos que reflejan su materialidad y restituyan objetivamente. La protección que implica la idea de la ley y el concepto de responsabilidad, que plantea un mandato, supone una sociedad de seres humanos que asegura la vida de todos los individuos por lo que exige de cada uno de ellos. La responsabilidad en la aceptación de las consecuencias de sus actos, implica reflexión y previsión y en este sentido, se liga estrechamente a la convicción del hombre de ser libre.

¹⁵ Thiago Cintra, José. Op. Cit. Pág. 54.

La renovación moral de la sociedad debe comprometer a todos los mexicanos, como individuos y como grupos, como gremios y como clases, es decir, la conservación y protección de la sociedad, es una tarea que debe ser permanente, institucional y participativa, nacional, estatal y municipal. A través de ella, la nación proclama la solidaridad y la igualdad de todos los mexicanos frente a los riesgos, las consecuencias y la atención que resulta de los desastres.

Hablar de solidaridad implica hablar de seres humanos en lo personal, de democracia y de soberanía nacional. De lo primero, porque se invoca a individuos concretos con sus particulares exigencias, y de lo otro porque, en una sociedad como la nuestra en que la soberanía radica en la totalidad de la ciudadanía, la solidaridad aparece como una expresión de la vida nacional que abarca a todos, sean hombres o mujeres, niños o ancianos, extranjeros o refugiados.

Profundizar y perfeccionar el ejercicio de la democracia, impulsarla y desarrollarla en la práctica, en el trabajo, en las organizaciones, en la vida cotidiana, implica fortalecer el sentimiento y el deber de solidaridad, que es también renovación moral de la sociedad.

En tanto, condición fundamental de la democracia, la Protección Civil representa un elemento esencial para fundar la unidad y la solidaridad de la colectividad, y para extender su influencia al conjunto de la estructura social y del territorio nacional. Desde el concepto mismo de Protección Civil aparece la democracia, la cual entraña una visión de la sociedad y del hombre y de su peculiar historia.

En la búsqueda de una mayor solidaridad, ya jóvenes y adultos, obreros y campesinos, soldados y marinos, policías y bomberos, y en general la clase trabajadora del país, han dado la muestra a los otros grupos de población, en ocasión de las recientes catástrofes significándoles el deber patriótico de

asistencia que se debe tener entre los miembros de una sociedad en tanto que se consideres formando un solo conjunto social.

La Protección Civil debe, con base en este antecedente, impulsar el deber de asistencia entre los miembros de nuestra sociedad. En tal sentido esta solidaridad debe empezar en la conservación y protección de la sociedad y en la salvaguarda de la vida y de los bienes materiales de sus miembros.

Frente al riesgo que representan los desastres, los mexicanos hemos demostrado ser solidarios a través de acciones recíprocas, producto de nuestra comprensión de que la suerte de algunos o muchos compatriotas es también la nuestra.

La solidaridad no solo debe contemplarse a nivel de las grandes actividades económicas y sociales, debe concretarse en los hombres y mujeres de nuestra sociedad; en obreros y campesinos, periodistas y maestros, indígenas y marginados; debe también considerar su ubicación territorial, para atemperar los efectos de la marginalidad geográfica y social de grandes grupos de población. Para alentar las acciones de solidaridad deben compartirse sufrimientos y evitar distinciones; se debe estar abierto y sensible a los cambios en las actitudes y valores de la población afectada y debe evitarse la discriminación y la segregación de segmentos de la población damnificada.

CAPITULO II

DETERMINACIONES CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

"Muy larga ha sido la lucha que ha sostenido el hombre por lograr que sus exigencias de libertad, igualdad y justicia se encuentren plasmadas en las leyes bajo el nombre de los derechos humanos. Planteadas en un principio como aspiraciones o exigencias del hombre fueron tomando forma y contenido en las declaraciones y en las constituciones políticas de los Estados."¹⁶

"Don José María Morelos y Pavón, con ese profundo sentido jurídico que supo siempre imprimir a todas sus actuaciones, hubo de declarar en el duodécimo de sus Sentimientos de la Nación que la buena ley es superior a todo hombre; y haciendo suya, tal vez inconscientemente, ésta afirmación, nuestro Código de 1917 habrá de estructurar ya a los derechos públicos individuales, que en todas las cartas constitucionales del siglo XIX el Estado se limitaba a reconocer, como garantías que la propia Constitución otorga."¹⁷

Burgoa Origuela nos dice que las garantías de seguridad jurídica son "El conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado."¹⁸

¹⁶ Navarrete M., Tarcisio. Los Derechos Humanos al Alcance de Todos. Segunda Edición. Editorial Diana. México 1992. Pág. 15.

¹⁷ Sayeg Helú, Jorge. El Constitucionalismo Mexicano. Editorial Porrúa S.A.. México. 1987. Pág. 659.

¹⁸ Burgoa Orhuela, Ignacio. Op. Cit. Pág. 494.

Dentro de las garantías contempladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado tiene la obligación, de proteger la vida, la libertad, las posesiones y derechos de todos los ciudadanos. Así, conservar y proteger a la sociedad, constituye la primera tarea del Estado. Es una de las funciones más antiguas y tradicionales, aquella que corresponde a su naturaleza y esencia. De la permanente necesidad de protección y asociación humana resulta la antigüedad de las organizaciones y servicios que las satisfacen. De ahí se deriva la protección a los ciudadanos frente a los peligros y riesgos de desórdenes o trastornos provenientes de elementos, agentes o fenómenos, naturales o humanos, que puedan dar lugar a desastres, con la trágica e irreparable pérdida de vidas humanas, la destrucción de bienes materiales, el daño a la naturaleza y la interrupción de la vida cotidiana.

Es propósito del Gobierno hacer de la Protección Civil una acción que provea seguridad a futuro y permita un ulterior desarrollo urbano, industrial, etc., en mejores condiciones. Es por ello que se planteó la necesidad de un Sistema de Protección Civil que asegure una mejor atención a toda la población.

El propósito fundamental, bajo el principio de seguridad para todos, es crear condiciones suficientes para proteger a la persona, sus bienes materiales y a la sociedad entera de la amenaza de la incertidumbre, así como el riesgo en la eventualidad de un desastre y posibilitándola para una participación más amplia y más libre en el seno de la propia protección. Para el alcance de este propósito el Comité de Prevención de Seguridad Civil diseñó una estrategia de acción para la Protección Civil, que comprende un conjunto de orientaciones, principios y políticas que se expresan en programas sustantivos y de apoyo y son la base para la colaboración, coordinación, concertación e inducción con los sectores que participan o se interesan en la actividad. La puesta en práctica de las diferentes actividades de prevención y atención de emergencia requiere de una organización adecuada de los distintos elementos y estructuras que intervienen, a fin de

asegurar sus objetivos siguiendo un orden, métodos y procedimientos determinados.

En este sentido la estrategia para la Protección Civil busca precisar los marcos conceptuales y políticos que, rigiendo la acción de los diversos agentes, contribuya en la conformación de una sociedad más segura, más democrática y mejor protegida.

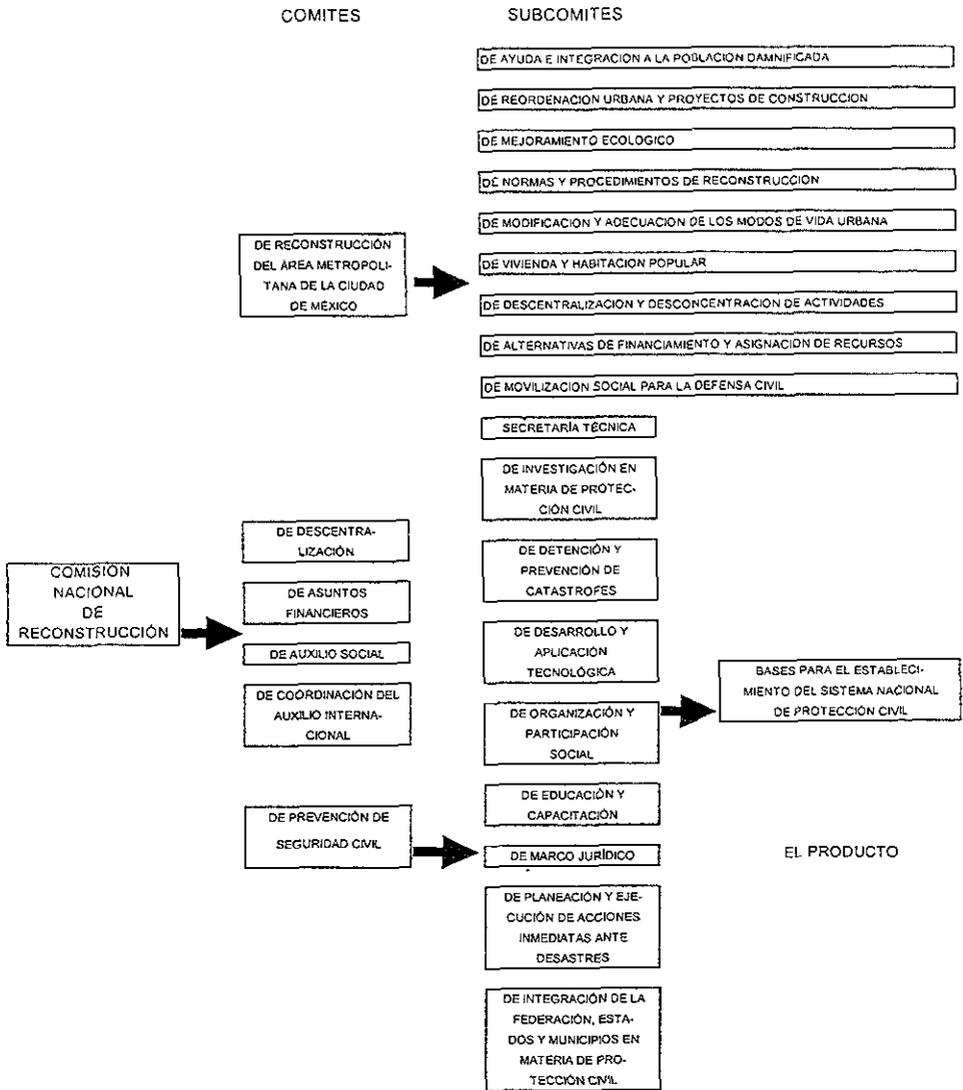
1. CREACIÓN DE LAS BASES PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL

Una de las tareas primordiales del Gobierno de la República es la conservación y protección a la sociedad frente a los riesgos, peligros y daños provenientes de agentes o fenómenos naturales o humanos que puedan dar lugar a desastres que alteren la vida cotidiana de la población, y con el fin de dar cumplimiento al objetivo primordial de la Protección Civil, consistente en conservar y proteger la vida de los individuos, sus bienes y su entorno ante la eventualidad de un desastre. El entonces Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid, acordó la creación de la Comisión Nacional de Reconstrucción, con el fin de dirigir adecuadamente las acciones de auxilio a la población damnificada por lo ocurrido en los sismos de septiembre de 1985, así como también el sentar las bases para establecer los mecanismos, sistemas y organismos para atender mejor a la población en la eventualidad de otros desastres, incorporando las experiencias de instituciones públicas, privadas y sociales, de la comunidad científica y de la población en general.

Para desempeñar ágilmente sus funciones, la Comisión Nacional de Reconstrucción se estructuró en seis Comités, uno de los cuales fue el de Prevención de Seguridad Civil el cual tenía como principal tarea la de diagnosticar

los riesgos previsibles, diseñar los planes y programas específicos de seguridad civil, recomendar los instrumentos de coordinación y concertación, coordinarse con las acciones de los estados y municipios y organizar, así como establecer un Sistema Nacional de Protección Civil que garantice la mejor planeación, seguridad, auxilio y rehabilitación de la población y de su entorno ante situaciones de desastre, incorporando la participación de la sociedad en su conjunto. Además fueron funciones del Comité de Prevención de Seguridad Civil las de fungir como órgano de consulta y participación ciudadana; con objeto de realizar los estudios que llevarán a establecer un Sistema Nacional de Protección Civil, mismo que integrará, elaborará y propondrá preceptos legales, programas, estrategias, manuales e instrumentos de organización, operación y procedimientos, en fin, todo aquello que logre la protección de la población civil tanto en la fase preventiva como durante y después de los desastres, para ello coordinará la participación de los sectores público, social y privado. El Comité de Prevención de Seguridad Civil acordó también la creación de nueve Subcomités, para abrir la participación de partidos políticos, organismos públicos, sociales y privados; asociaciones, institutos de investigación y docencia; colegios de profesionales, especialistas en las distintas disciplinas relacionadas con la seguridad civil y la ciudadanía, para que dieran lo mejor de sus conocimientos y experiencia.

ESTRUCTURA DE LOS COMITES Y SUBCOMITES



Fue hasta el 6 de mayo de 1986 que se crearon las Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, en las cuales se faculta a la Secretaría de Gobernación para coordinar todas las acciones que en el ámbito de la

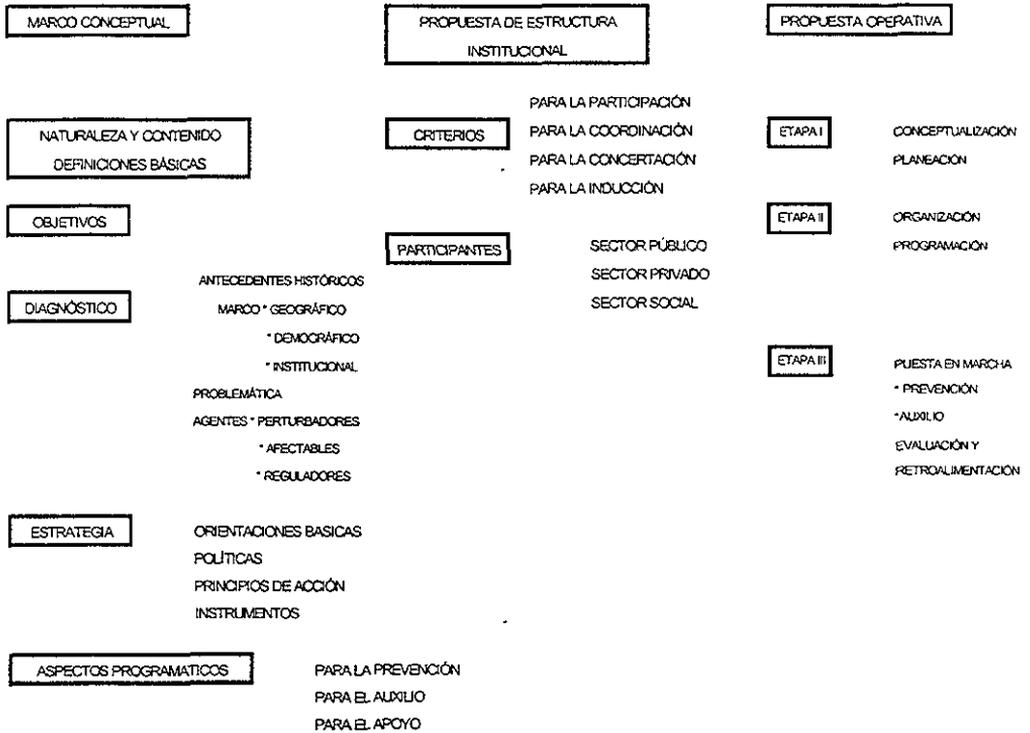
Administración Pública Federal, deban realizarse a fin de lograr la adecuada y oportuna integración y operación de este Sistema, entendiendo como Administración Pública según Acosta Romero como "La parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos."¹⁹

En las Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil se conceptualizó por primera vez al sistema, "como un instrumento eficaz para el logro de la conservación por cada mexicano, de su integridad física, posesiones y derechos, mediante un conjunto organizado y sistemático de estructuras y acciones que realicen los sectores público, privado y social, para prevenir, controlar o disminuir los daños que puedan ocasionar los desastres que la sociedad mexicana deba afrontar en el presente y en el futuro."²⁰

¹⁹ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Pág. 108.

²⁰ Comisión Nacional de Reconstrucción, Comité de Prevención de Seguridad Civil. Bases para el Establecimiento del Sistema nacional de Protección Civil. México. 1986. Pág. 26.

BASES PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL



1.1. MARCO JURÍDICO

En el momento actual existen numerosos ordenamientos legales, decretos y leyes relacionadas especialmente con las atribuciones que en materia de Protección Civil tienen cada uno de los diversos organismos y dependencias de la Administración Pública Federal que se ocupan de ésta y de sus distintos niveles.

Como consecuencia de lo anterior aparece una cierta dispersión de reglamentaciones relacionadas con la Protección Civil y junto a ello la inexistencia

de un cuerpo de disposiciones concretas, que se refiera a la prevención y ayuda a la población en la eventualidad de un desastre. Esta dispersión se ha traducido también en los tres niveles de gobierno, en los cuales se hacen sentir las necesidades de coordinación e integración para poder proporcionar una ayuda rápida y eficiente a las entidades federativas y municipios.

De manera específica pueden señalarse numerosos casos de disposiciones contenidas en leyes y reglamentos especialmente relacionados con la Secretaría de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Salud, Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Desarrollo Urbano y de todos aquellos organismos relacionados con la función de Protección Civil.

El Artículo 27, fracción XXVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorga a la Secretaría de Gobernación, como dependencia Coordinadora del Sistema Nacional de Protección Civil, atribuciones específicas en la materia: Conducir y poner en ejecución, en coordinación con las autoridades de los gobiernos de los estados, con los gobiernos municipales y con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las políticas y programas de Protección Civil del Ejecutivo para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de desastre y concertar con instituciones y organismos de los sectores privado y social, las acciones conducentes al mismo objetivo. Para el cumplimiento de estas atribuciones, el conjunto de políticas contenidas en este Programa atiende simultáneamente a las acciones de prevención, auxilio, recuperación y apoyo, que el Sistema Nacional de Protección Civil habrá de operar en el período 1995-2000, así como también la Ley General de Población que faculta a la Secretaría de Gobernación en su artículo 3º fracción XIII a coordinar las actividades de las dependencias del sector público federal, estatal y municipal, así como a las de los organismos privados para el auxilio de la población en las áreas en que se prevea ocurra algún desastre.

Para superar las condiciones antes señaladas y simultáneamente para establecer sobre las bases jurídicas sólidas al Sistema Nacional de Protección Civil, se considera básico llevar a cabo la revisión de la legislación de Protección Civil y, en su caso, si así se estima conveniente, proponer una ley.

El posible propósito de esta ley deberá ser, el de 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. Esta ley deberá de establecer el marco jurídico sobre el cual se apoye el Sistema Nacional de Protección Civil y permitir solicitar la 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.

De manera preliminar en la conformación de este marco jurídico se apunta la posibilidad de expedición de un ordenamiento legal, que establezca 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.

El contenido esquemático de la ley deberá de contemplar los siguientes aspectos:

- ✓ Organización Básica.
- ✓ Consejos Consultivos.
- ✓ Cuerpo de Voluntarios.
- ✓ Responsabilidad de los Ciudadanos.

✓ Asistencia Financiera.

✓ Infracciones y Sanciones.

Una ley en el sentido anteriormente señalado encontraría su base constitucional en la articulación de diversas disposiciones fundamentales, principalmente en los artículos 11, 16, 25 tercer párrafo, 26, 73 fracciones XVI, XVII, XXIX incisos C, D y E, sirviendo como eje el artículo 122, explicitado mediante el ejercicio de las facultades implícitas.

El 6 de mayo de 1986, el Diario Oficial de la Federación publicó el Decreto mediante el cual se aprueba la creación de las Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil.

1.2. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES

La especialización de las funciones de las distintas dependencias y entidades del sector público ocupadas en la Protección Civil y la complejidad de sus tareas no han permitido, hasta el momento, la conformación de una estructura orgánica cuyo sentido, partes y elementos correspondiera con la importancia de esta función social. El cambio y la renovación de fondo de la situación anterior requieren de acciones y programas de trabajo que ataquen el origen de las insuficiencias a la vez que el camino de las reformas necesarias.

Una de las proposiciones más importantes y, simultáneamente la base del Sistema Nacional de Protección Civil, es la conformación de una organización federal, estatal y municipal de Protección Civil y de tres instrumentos principales: el Programa, los Consejos y los Cuerpos Voluntarios que tendrán también su

expresión en los tres niveles. Esto da lugar a la creación de tres estructuras relacionadas orgánicamente: los Consejos con funciones consultivas, los órganos de Administración Pública, ejecutivos, y los grupos voluntarios, participativas; constituyendo un todo coordinado, coherente y cooperativo. Estas tres estructuras se sitúan a su vez, en los distintos niveles de gobierno.

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

- ✓ La dirección y coordinación del C. Presidente de la República.
- ✓ El Gobierno, tanto en sus unidades centrales como paraestatales.
- ✓ El Gabinete especializado.
- ✓ Unidades o áreas de cada dependencia o entidad paraestatal responsable de la Protección Civil.
- ✓ Los responsables de las actividades de Protección Civil estatal o municipal dentro de los órganos de coordinación existentes y a través de convenios entre federación y estado.
- ✓ Los Consejos que establezcan para coordinar y sugerir acciones.
- ✓ Los mecanismos de participación social.

La infraestructura de apoyo está constituida en este caso por los recursos humanos, materiales y financieros de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estatal y municipal así como por los correspondientes a las organizaciones sociales y privadas. A pesar de que se hace referencia a la creación de tres estructuras esto no deberá de implicar en el presente caso ningún crecimiento del aparato burocrático, puesto que se pretende que esta nueva organización se desprenda del interior de las instituciones ya existentes con lo cual esto sólo significará una revisión y adecuación de los elementos y partes de éstas, así como de sus reglamentos interiores en los cuales se incluirá el apartado correspondiente a la Protección Civil mencionando claramente atribuciones y responsables.

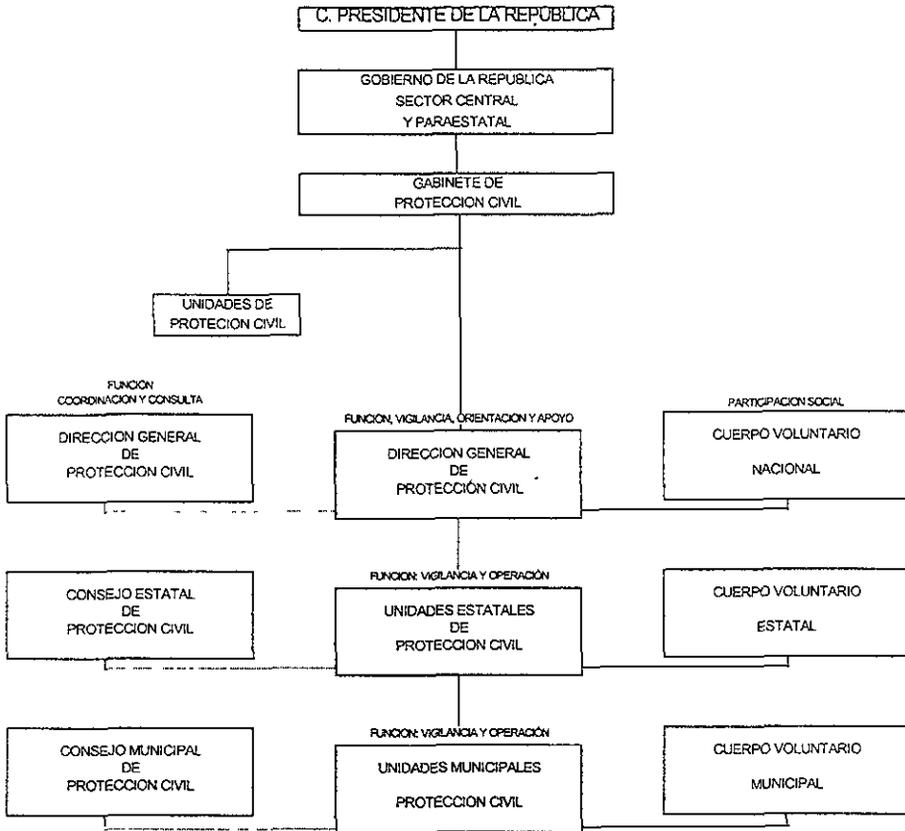
Lo anterior es especialmente importante, no sólo en cuanto a todas aquellas secretarías de Estado y organizaciones paraestatales directamente relacionadas con la Protección Civil sino en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las cuales deberán contemplar un Programa de Protección Civil que atienda a sus particulares demandas internas así como al Público que acude a ellas y por extensión y solidaridad a la población de su entorno inmediato. Esto indica que en cualquier organización deberá existir cuando menos un centro de imputación de las tareas de Protección Civil, con responsabilidad aún en el caso de que no pudieran crearse unidades específicas.

**SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL
ESTRUCTURA Y FUNCIONES**

ORGANIZACIÓN CONSULTIVA
Y DE COORDINACION

ORGANIZACIÓN EJECUTIVA

ORGANIZACIÓN PARTICIPATIVA



ORGANIZACIÓN EJECUTIVA DE LA PROTECCIÓN CIVIL

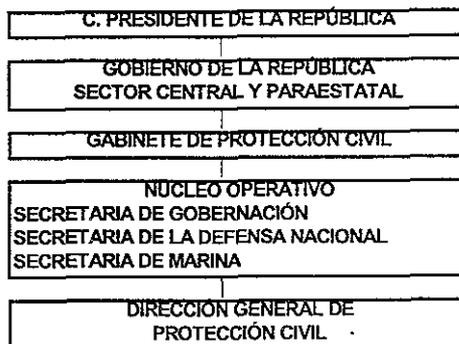
La estructura central de la organización y eje del Sistema estaría formada por las instituciones de la Administración Pública Federal con funciones ejecutivas. El Presidente de la República, en tanto que titular del Poder Ejecutivo encabezará esta organización y dictará los lineamientos generales para inducir y conducir las

labores de Protección Civil a fin de lograr la participación de los diferentes sectores y grupos de nuestra sociedad y concertará las acciones del Gobierno de la República con los poderes estatales y municipales, en un ámbito de respeto entre sus soberanías.

El Coordinador Ejecutivo del Sistema y de las acciones que determine el C. Presidente de la República será la Secretaría de Gobernación. El Presidente de la República se apoyará en todas las instituciones del Gobierno, lo cual implica tanto secretarías de Estado como organismos y empresas del sector paraestatal las cuales están obligadas a participar aplicando los lineamientos generales planteados por el Poder Ejecutivo.

El Gabinete de Protección Civil integrado por las Secretarías de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Salud, del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Comunicaciones y Transportes, Educación Pública, al igual que Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad, entre otros, tendrían a su cargo la planeación, coordinación y ejecución, en su caso, de acciones específicas tanto de prevención como de auxilio.

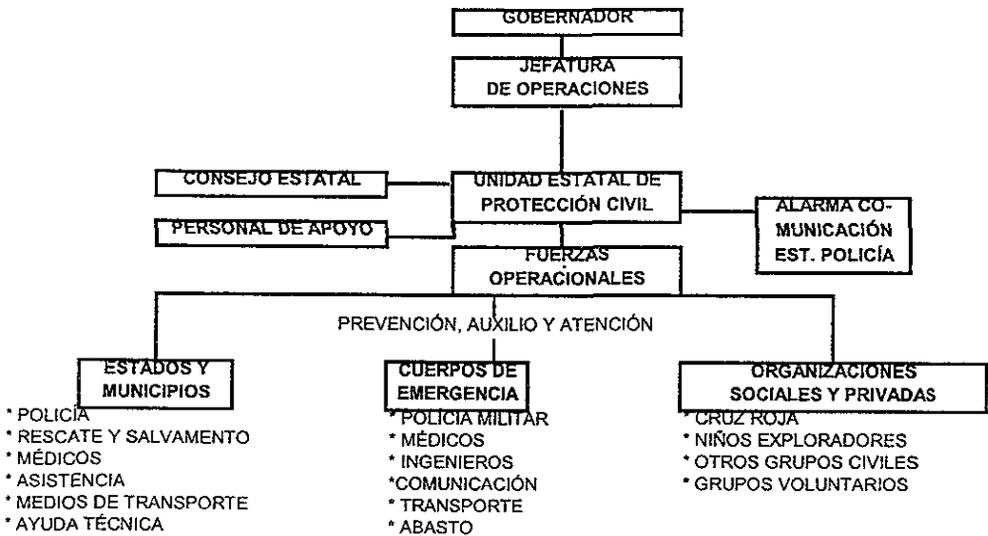
ORGANIZACIÓN EJECUTIVA DE LA PROTECCIÓN CIVIL



ORGANIZACIÓN EJECUTIVA DE LA PROTECCIÓN CIVIL A NIVEL ESTATAL

En el caso del nivel estatal, la organización está encabezada por el gobernador, el cual delega sus atribuciones en el jefe de operaciones que normalmente pudiera ser el jefe de la Unidad Estatal de Protección Civil, el cual se apoya en una Comisión Consultiva de Emergencia, reúne a su Cuerpo Consultivo responsable de las áreas de operación, aprovisionamiento y cuidados, así como también emprende la acción a través de las fuerzas operacionales del Estado agrupadas en tres áreas: el Ejército y la Armada, si su intervención es solicitada y otorgada y, finalmente, las organizaciones privadas y sociales. Si el desastre desborda la capacidad del Estado para atenderlo, el gobernador recurre a la ayuda federal y con ello obtiene el apoyo del Ejército y la Armada, así como el de otros organismos de la Federación.

ORGANIZACIÓN EJECUTIVA DE LA PROTECCIÓN CIVIL A NIVEL ESTATAL



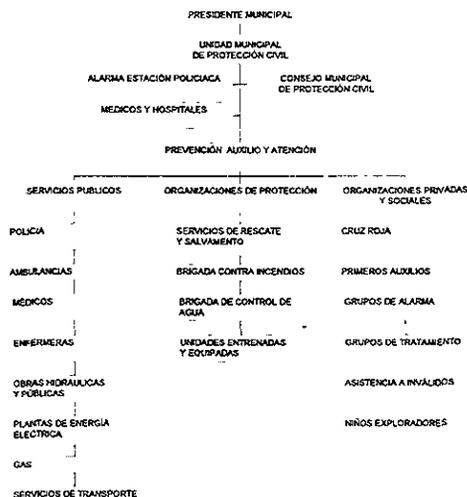
ORGANIZACIÓN EJECUTIVA DE LA PROTECCIÓN CIVIL A NIVEL MUNICIPAL

En el caso del nivel municipal la autoridad es el Presidente Municipal, quien delega sus atribuciones en el jefe de la Unidad de Protección Civil, el cual se apoya en una Comisión Consultiva de emergencia y emprende la acción a través de las fuerzas operacionales del municipio agrupadas en tres áreas:

- ✓ Servicios públicos y sociales,
- ✓ Organizaciones de protección, y
- ✓ Organizaciones privadas y sociales.

En la eventualidad que el desastre desbordó las capacidades municipales para atenderlo, el Presidente Municipal recurre a la ayuda estatal y en su caso federal.

ORGANIZACIÓN EJECUTIVA DE LA PROTECCIÓN CIVIL A NIVEL MUNICIPAL



1.3. PRINCIPALES ACCIONES A LA FECHA

"Fue en 1986 cuando se comenzaron las acciones de Protección Civil, estas incluyeron la creación de múltiples organismos dedicados a la preparación de los infantes en sus respectivas escuelas, así como también en los centros de trabajo. En esta fecha es creado el Sistema Nacional de Protección Civil diseñado con la aportación de ciudadanos, especialistas y técnicos los cuales integraron el Comité Nacional de Reconstrucción, cuyo objetivo primordial está basado en la asimilación de una cultura de prevención y autoprotección en casos de emergencia."²¹ Según Ely Chinoy "Los hombres no heredan la mayor parte de sus modos habituales de comportamiento; los adquieren en el curso de sus vidas,"²² así que si la cultura de la Protección Civil es aprendida y compartida con nuestros descendientes tendremos más posibilidades de afrontar un desastre.

"En 1988, La Secretaría de Gobernación constituye la Subsecretaría de Protección Civil y Prevención y Readaptación Social, instancia operativa y de coordinación de diversas dependencias y entidades que por naturaleza y funciones participaron en labores de auxilio en caso de catástrofes. En el mismo año fue creado el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), cuyo propósito es investigar, capacitar y difundir las labores de apoyo en caso de problemas similares a los terremotos. A partir de entonces fue que se agilizaron las acciones de preparación de los elementos especializados en salvamento."²³

"En 1990 se constituyó el Centro Nacional de Protección Civil como órgano superior de consulta y decisiones. En esta misma fecha quedó inscrito en el Diario Oficial de la Federación el reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal

²¹ Programa de Protección Civil 1995-2000. Diario Oficial de la Federación del 17 de Julio de 1996. Pág. 8

²² Chinoy, Ely. Introducción a la Sociología. Editorial Paidós. México. 1992. Pág. 29.

²³ Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil. SINAPROC, S.G.. México. 1994. Pág. 23.

en el que quedaron especificadas las obligaciones del gobierno capitalino para fomentar entre la población una cultura de protección para motivar en los momentos de alto riesgo, siniestro o desastre, una respuesta eficaz, amplia, responsable y participativa."²⁴

"En mayo de 1994, se editó el documento denominado Diagnóstico General de Riesgos de los Estados de la República, el cual sirvió como material de apoyo en la elaboración de los atlas locales de riesgos de cada una de las entidades federativas."²⁵ "En el mismo año se instaló la Comisión Consultiva y de Participación Social para la Protección Civil como órgano auxiliar del Consejo Nacional para la planeación de la Protección Civil."²⁶

En la actualidad todos los estados y municipios, así como el Distrito Federal cuentan con sus respectivas estructuras ejecutivas, consultivas y de participación social; la mayoría cuenta con atlas de riesgos, tan solo 15 entidades cuentan con leyes estatales, y únicamente 4, incluido el Distrito Federal, cuentan con un Reglamento de Protección Civil.

En materia de Protección Civil se ha avanzado mucho en el marco legal, sin embargo este avance ha sido insuficiente, por lo que se hace necesario su actualización y modernización.

²⁴ Folleto CENAPRED. Centro Nacional de Prevención de Desastres. México. 1996. Pág. 3.

²⁵ Programa de Protección Civil 1995-2000. Op. Cit. Pág. 10.

²⁶ *Ibidem*. Pág. 12.

CAPITULO III

SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL

De la necesidad de protección de la población respecto de los desastres surge el conjunto de acciones englobadas en la noción de Protección Civil, la cual constituye la respuesta a un conjunto de demandas estrechamente ligadas a las condiciones de vida de nuestra sociedad y responde a necesidades de seguridad frente a los azares de la vida y a los riesgos tanto de la vida misma como de los bienes materiales y del entorno natural.

La Protección Civil es un elemento importante de nuestro modo de organización social y de congruencia de nuestra sociedad y constituye una tarea indispensable, consciente, deliberada, global y planificada para proteger, así como conservar al individuo y a la sociedad. Es una empresa compleja, amplia y ambiciosa de protección y conservación promovida por el Gobierno como respuesta a su preocupación de interés general, en un marco de corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad. Esta tarea contempla al mismo tiempo la prevención de las condiciones de inseguridad y angustia, así como un aprendizaje de la participación de cada ciudadano en la vida pública.

La Protección Civil no puede limitarse al rescate o a la distribución de alimentos y ropa a los damnificados. Engloba acciones multiformes y actividades que van desde las normativas hasta las operativas que alienten la reinserción social de los afectados sin prolongar un sistema de asistencia que los eternice en una marginación forzada por los acontecimientos. La nueva concepción de la Protección Civil implica también la participación de la población a través de la creación de instrumentos que refuercen las solidaridades espontáneas en el

marco de las unidades geográficas y sociales manteniendo una unidad de dirección y eficacia en la acción pública.

1. SURGIMIENTO DE LA PROTECCIÓN CIVIL

Fue a partir de la situación de emergencia generada por los sismos de 1985 que comenzó a darse un enfoque nacional a la problemática de los desastres y cristalizó la idea de contar a nivel nacional, con un Sistema de Protección Civil estable, coherente y participativo, al servicio de la población frente a la eventualidad de un desastre.

"Históricamente, el Sistema Nacional de Protección Civil surge como embrión el 9 de octubre de 1985, cuando por acuerdo presidencial se constituye la Comisión Nacional de Reconstrucción, destinada a resolver las necesidades de mayor urgencia planteadas por los sismos del 19 de septiembre de 1985. Como resultado de una convocatoria abierta que aseguró la amplia y activa participación de diversos estratos de la población, así como de las dependencias y entidades del sector público y de instituciones privadas, a fines de abril de 1986 concluyeron los trabajos de elaboración y discusión del documento denominado "Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil", que más tarde, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 6 de mayo de 1986, fueron aprobadas por el Ejecutivo Federal."²⁷

El Sistema Nacional de Protección Civil, desde su creación, ha encaminado su esfuerzo a desarrollar, mejorar y fortalecer las acciones comprendidas dentro del subprograma de prevención; la experiencia adquirida al paso del tiempo, al presentarse un fenómeno natural o tecnológico, ha demostrado que además de lo significativo del costo humano, los costos social y económico son muy altos, y por

²⁷ Comisión Nacional de Reconstrucción. Op. Cit. Pág. 32.

ende, las acciones de auxilio y de vuelta a la normatividad son día a día cada vez más complejas y difíciles de aplicar, por lo que es de gran relevancia fomentar de manera coordinada, concertada y corresponsable en los sectores público, privado y social, acciones de tipo preventivo que coadyuven a prevenir y mitigar en lo posible los efectos de los desastres.

1.1. ANTECEDENTES

Desde tiempo inmemorial, el hombre, en su lucha por la supervivencia, hubo de resolver un dilema tan importante como permanente, que lo situaba entre la necesidad de aumentar la disponibilidad de recursos indispensables para subsistir, y la urgencia de disminuir los riesgos que corría para llegarse a estos medios de vida. Es bien conocido que las oportunidades y los riesgos se encuentran estrechamente ligados. De ahí que el hombre tuviese que trabajar tierras fértiles, ubicadas frecuentemente cerca de grandes ríos y en éstas áreas expuestas a constantes inundaciones o sobre los taludes de prominencias volcánicas sujetas al riesgo de erupciones. De ahí también que los grupos humanos se hallasen algunas veces constreñidos a vivir en áreas sísmicas o en regiones altamente propensas a fenómenos destructivos de otra o semejante naturaleza.

De todo ello dio lugar a la adopción de medidas y dispositivos sociales de defensa que, al considerarse la estructura del estado moderno asumieron el carácter de deberes políticos, y en otro nivel, la categoría de responsabilidad comunitarias de solidaridad a cargo del individuo, de la sociedad y de sus organizaciones.

Los desastres ocurren y han ocurrido en el mundo desde que éste se formó; así por ejemplo, durante la etapa prehispánica la erupción del volcán "Xitle" cubrió la porción suroeste de la Cuenca del Valle de México; Teotihuacan debido a su explosión demográfica sufrió graves e irreversibles procesos de deterioro, tanto en

las áreas agrícolas como en las zonas forestales lo que provocó una fuerte crisis social que a la vez se reflejó en el descenso de la población y el posterior abandono de la ciudad.

Entre los sismos que registra la historia antigua de México, destaca el ocurrido en 1496, cuando los Mexicas realizaban la conquista de la región de Xochitepec, y que fue interpretado como un prestigio de su triunfo.

Durante la etapa colonial se produjeron una serie de desastres ocasionados por epidemias y sismos, huracanes e inundaciones. Esta situación se vio agravada por las consecuencias económicas y sociales de las guerras de Independencia y de Reforma, así como las frecuentes invasiones de que fue objeto el territorio nacional.

En la etapa contemporánea de nuestra historia, la explosión demográfica, la concentración de la población en las grandes urbes y el desarrollo industrial, por solo mencionar tres de los factores de mayor peso, han elevado notablemente la incidencia de riesgos multiplicando la cantidad y el costo social de los daños inferidos a la ciudadanía, en su persona y en sus bienes.

En el último lustro han ocurrido fenómenos que han afectado el patrimonio personal y colectivo y la integridad física de los mexicanos. Las experiencias históricas y recientes así lo confirman: el derrame de hidrocarburos provocados por el Pozo Ixtoc I en la Sonda de Campeche en 1979, la erupción del Volcán Chichónal en 1982 en Chiapas y los accidentes de San Juan Ixhuatpec en 1984 y 1997.

En 1985, el 19 de septiembre un violento sismo sacudió a varias entidades de la República, pero particularmente a la Ciudad de México y a Ciudad Guzmán en el estado de Jalisco, dejando un saldo impresionante de víctimas y daños materiales.

En 1988, el huracán Gilberto produjo cuantiosas pérdidas humanas, daños materiales y la interrupción de servicios estratégicos, sobre todo en la Ciudad de Cancún Quintana Roo. El incendio forestal de 1989 en Quintana Roo, la erupción del Volcán de Colima en 1991, las explosiones en el Sector Reforma de Guadalajara en abril de 1992, el huracán Gert en 1993, la erupción del Popocatepetl en 1994, y en 1995, los huracanes Henriette, Opal, Ismael y Roxanne, así como los sismos ocurridos durante los meses de septiembre y octubre que afectaron, el primero, a poblaciones de los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas; y el segundo, de Colima y Jalisco al igual que otros fenómenos perturbadores que afectan al territorio nacional virtualmente todos los años, como las frecuentes inundaciones en las cuencas de los ríos Pánuco, Papaloapan y Grijalva, son algunos de los ejemplos más notorios.

1.2. CONCEPTO

El Sistema Nacional de Protección Civil se concibe como "un 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 destinadas a la protección de los ciudadanos contra los peligros y riesgos que se presentan en la eventualidad de un desastre."²⁸

El Sistema responde a la necesidad sentida por toda la población, y atendida por el Gobierno, para conformar un conjunto coordinado de prácticas que tiendan a alcanzar una mayor y mejor protección para la sociedad. Se trata de integrar en

²⁸ Ibidem. Pág. 26.

este Sistema a todos, pueblo y Gobierno, sector público, social y privado, estados y municipios; de ahí el sentido mismo de conjunto orgánico antes mencionado. Por sus características, complejidad y extensión, el Sistema no es responsabilidad exclusiva de una sola institución y requiere de la intervención y la participación de múltiples dependencias, organismos, grupos y personas. Un Sistema que se apoya en una estructura institucional, que en distintos niveles de operación define responsabilidades claras para todos los participantes y cuenta como soporte con la infraestructura básica de estas mismas instituciones.

La noción misma de Sistema implica que las distintas estructuras que lo integran no están sólo yuxtapuestas o adicionadas sino que constituyen a la vez una combinación orgánica y un complejo coherente.

2. ORGANIZACIÓN Y OPERACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL

A fin de evitar pérdidas de tiempo en la preservación de la vida humana, así como en la reinstalación de aquellos servicios esenciales a la rehabilitación de la comunidad afectada, se hace imprescindible establecer sistemas o mecanismos para la coordinación de los organismos, sectores y recursos que intervienen, así como las acciones de auxilio que se llevan a cabo al impacto de una catástrofe.

Estos dispositivos deben contemplar la designación de un solo mando, así como la estructura piramidal en la coordinación de las diversas organizaciones que intervienen, desde el nivel federal, estatal y municipal hasta los grupos especializados involucrados, civiles o no, tales como la Cruz Roja, estableciendo en un marco de flexibilidad dinámica, reglamentos, procedimientos, estrategias, acciones y objetivos previsibles, considerando que, por lo general, las acciones de

una determinada organización se verá condicionada por las actividades de las demás.

Durante los desastres naturales o humanos, acaecidos a la población en los últimos años, ya sea en los litorales o tierra adentro, las acciones de las autoridades estatales y municipales, así como de algunas entidades del Gobierno Federal directamente involucradas, contaron con la colaboración irrestricta del Ejército y la Armada, al igual que las agrupaciones encargadas de atender, en una primera instancia, las situaciones de emergencia, como la Cruz Roja, la policía y los bomberos.

Es objetivo general coordinar las acciones de emergencia entre los distintos organismos, instituciones y corporaciones tanto federales como estatales y locales.

Debe tenerse como instrumento de trabajo el Plan de Coordinación de Emergencia.

Sus tareas son:

- Asegurar la coordinación para su inmediata intervención de colectividades y grupos organizados formal e informalmente:
 - ✓ Ejército y Armada, a través de sus propios mandos.
 - ✓ Federación, gobiernos de los estados y municipios.
 - ✓ Sector público, sector privado y sector social.
 - ✓ Bomberos y policías.

- ✓ Cuerpos civiles voluntarios de defensa.
 - ✓ Voluntarios.
- Asegurar la coordinación para su inmediata intervención de la ayuda:
- ✓ Nacional.
 - ✓ Internacional.

El entorno humano y físico de un área determinada impactada por un desastre requiere del estado de seguridad, a fin de evitar mayores daños y desorganización social. En el evento de una catástrofe pueden ocurrir desórdenes que acentúan los niveles de desamparo de la población afectada, y en este caso se hace necesaria la protección de la integridad física de las personas, de sus derechos sociales básicos así como del patrimonio individual y colectivo y el entorno físico del área afectada.

Para ello, coordinadas las acciones de las diversas entidades participantes: elementos del ejército, la policía y otras agrupaciones encargadas de mantener el orden, así como la paz pública, se establecen dispositivos de seguridad a fin de vigilar constantemente la zona afectada, al igual que aquellas áreas destinadas al almacenamiento de medicamentos, víveres, ropa, etc.

Las labores de Protección Civil requieren por su naturaleza, de establecer 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.

La experiencia en materia de coordinación de acciones en caso de desastres es amplia, debido a que el país en distintas ocasiones ha tenido que enfrentar situaciones de emergencia derivadas de temblores, huracanes, desbordamientos y explosiones entre otras.

De esta manera los cuerpos de seguridad han desarrollado mecanismos de coordinación para actuar conjuntamente tanto en el ámbito local como en el estatal y regional. Si bien en ocasiones los cuerpos de seguridad de ciertas localidades han sido desbordados por la magnitud de la catástrofe y la dimensión de las fuerzas en presencia.

Esto último sucedió durante los recientes huracanes. En esa ocasión los graves daños humanos y materiales resentidos en la mayor concentración humana de los lugares con más carencias hicieron necesaria la intervención de cuerpos de auxilio, salud y seguridad pública de diversas entidades, e incluso de grupos de socorro extranjeros, destacándose la necesidad de contar con una más amplia coordinación. En este último caso se observó la necesidad de que la coordinación se diera a partir de lineamientos claros y precisos, establecidos por la autoridad responsable para permitir la armonización de los esfuerzos públicos y privados, así como su rápida movilización, tanto para enfrentar el impacto directo del fenómeno causante del desastre como la atención posterior a la población afectada. Igualmente, estos lineamientos deberán permitir incorporar también a los grupos voluntarios.

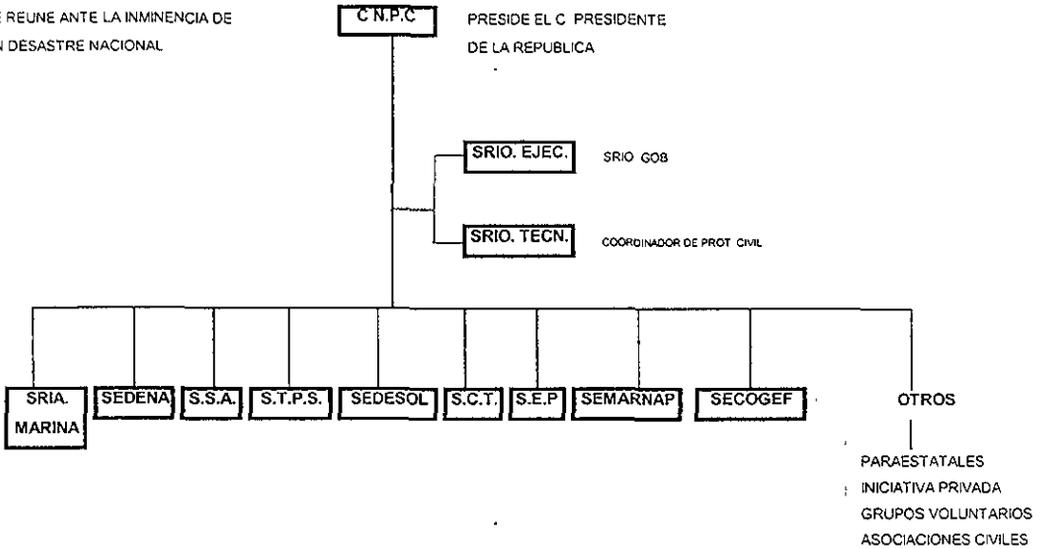
El propósito de esta actividad es coordinar las acciones de Protección Civil, y especialmente de prevención con los organismos, asociaciones y grupos competentes.

Sus tareas son:

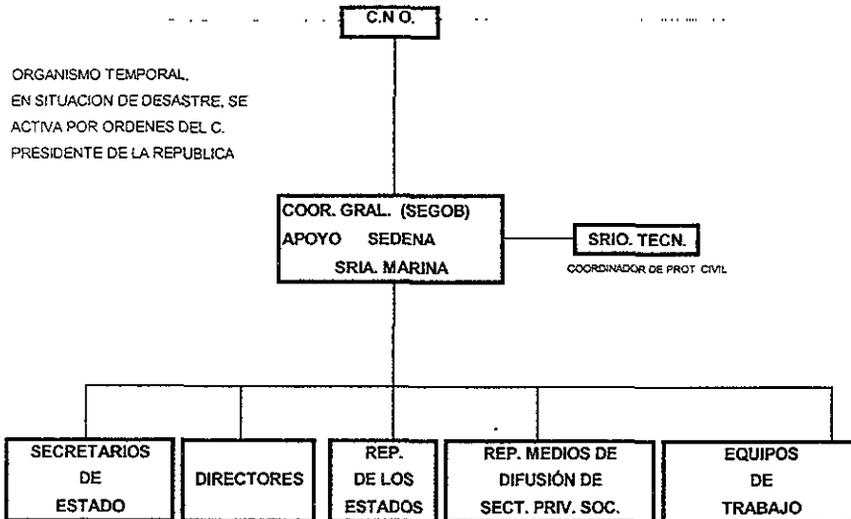
- ✓ Coordinar los criterios, mecanismos y acciones de prevención de los sectores público, social y privado.
- ✓ Coordinar las acciones de prevención de los grupos voluntarios.
- ✓ Coordinar las acciones de prevención de los cuerpos militares, ejército y armada, y de los grupos civiles, oficiales y voluntarios.
- ✓ 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.
- ✓ Fijar criterios de coordinación y movilización.

ORGANIZACIÓN Y OPERACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL

ORGANO DE CARÁCTER CONSULTIVO.
SE REUNE ANTE LA INMINENCIA DE
UN DESASTRE NACIONAL



ORGANISMO TEMPORAL,
EN SITUACION DE DESASTRE, SE
ACTIVA POR ORDENES DEL C.
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA



2.1 ANTECEDENTES

El Sistema Nacional de Protección Civil, bajo la coordinación de la Secretaría de Gobernación, ha elaborado programas de emergencia debido a la experiencia adquirida con el tiempo, por causa de la presencia de desastres.

Con base en el establecimiento de dichos programas, se ha logrado un desarrollo importante en México en materia de Protección Civil. De esta forma se han integrado Sistemas de Protección Civil en todas las Entidades Federativas, además de haberse suscrito Acuerdos de Coordinación de Acciones con todos los Estados, con la finalidad de proporcionar los medios indispensables para lograr una cooperación conjunta.

En el mismo sentido, se han firmado diversos convenios con instituciones y organismos de los sectores público, privado y social, a fin de incorporar nuevas capacidades y posibilidades al Sistema y fortalecer la coordinación entre sus distintos integrantes, diseñándose programas que permitan ofrecer a la población una respuesta a su necesidad de protección; ante la ocurrencia de calamidades que amenazan al territorio nacional. Con relación a lo realizado podemos mencionar que en los últimos años se han presentado en el territorio nacional fenómenos hidrometeorológicos (ciclones), para los cuales la Comisión Nacional del Agua tiene bajo su responsabilidad el monitoreo de estos fenómenos, proporcionando al Sistema Nacional de Protección Civil de forma oportuna la información suficiente para la toma de decisiones. En este sentido, tratándose de fenómenos predecibles, el Sistema cuenta con las acciones de emergencia requeridas, lo que ha permitido disminuir el daño y las afectaciones a personas y bienes. En todos los casos los sistemas locales, con el apoyo federal, realizaron las labores de auxilio y puesta en marcha de los programas de recuperación.

Las sequías son otro fenómeno igualmente recurrente en el territorio nacional, estos se asocian a los cambios climáticos, además de la acción del hombre que acelera fenómenos como el efecto invernadero, la reducción de la capa de ozono de la atmósfera y la desertificación. En 1994-1995, las sequías prolongadas en los estados del norte causaron pérdidas a la agricultura y la muerte o pérdida de cabezas de ganado, afectando la economía de esas regiones, asociadas estas con las altas temperaturas se encuentran los incendios forestales, que de conformidad con los informes que se tienen en los últimos años afectaron miles de hectáreas.

El Sistema Nacional de Protección Civil ha participado coordinadamente con el Sistema Nacional de Salud en acciones relacionadas con la preservación de las condiciones sanitarias en casos de movimientos masivos de población, evitando así la proliferación de enfermedades infecto-contagiosas. El Sistema Nacional de Salud, al que corresponde la atención sanitaria y epidemiológica, cuenta ya con los respectivos programas preventivos y de atención hospitalaria.

En el Valle de México, a partir de 1992, fecha en que se creó el Programa Integral para el Control de la Contaminación Ambiental (PICCA), se ha tenido que declarar la contingencia ambiental en más de 30 ocasiones; según lo previsto, el Sistema sólo intervendrá en caso de que el índice IMECA rebase los distintos niveles de contingencia establecidos.

En el ámbito de la Secretaría de Gobernación, en septiembre de 1988 fue creado el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED). Posteriormente en febrero de 1989, con la publicación del Reglamento Interior se creó la Subsecretaría de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social y la Dirección General de Protección Civil. En 1990, en terrenos cedidos en comodato por la Universidad Nacional Autónoma de México, y con apoyo de la Agencia de

Cooperación Internacional del Japón (JICA por sus siglas en Inglés) fue construida la sede del CENAPRED.

En el mismo año de 1990, se constituyó el Consejo Nacional de Protección Civil. Este cuerpo colegiado fue creado por Decreto del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial el 11 de mayo de 1990. El 11 de agosto del mismo año se llevó al cabo su instalación, con posterioridad a la cual se han efectuado reuniones con carácter ordinario y extraordinario.

En conclusión, los programas se nutren de las estrategias y acciones desarrolladas previamente para potencializar sus resultados, e incorpora otras desprendidas de la acelerada dinámica que ésta reviste, como son las referentes a la planeación, el financiamiento, el marco jurídico, la capacitación y la difusión, con miras de consolidar lo avanzado, evitar retrocesos desfavorables y propiciar que juntos sociedad y gobierno, avancemos con la convicción de que somos una nación preparada y capaz de enfrentar con éxito las calamidades.

2.2 CONCEPTUALIZACIÓN

La estructura institucional del Sistema Nacional de Protección Civil se apoya en un marco conceptual y de planeación que parte de la definición de la naturaleza misma del Sistema, y de sus interrelaciones con el Plan Nacional de Desarrollo y del Sistema Nacional de Planeación y avanza a través de un diagnóstico al señalamiento de problemas y de ahí a la determinación de objetivos por alcanzar. De éstos se desprende una estrategia que conjugando las políticas y los instrumentos con las agrupaciones de actividades de carácter programático, permite alcanzar los objetivos siguiéndose para su expresión, una lógica secuencial.

El sentido de la estrategia para la Protección Civil busca precisar los marcos conceptuales y políticos que, rigiendo la acción de los diversos agentes, contribuya en la conformación de una sociedad más segura, más democrática y mejor protegida.

El carácter fundamental que para el desarrollo tiene la Protección Civil y su extensión a todos los aspectos y actividades que cubre el Plan, hacen de este sistema un instrumento esencial y un apoyo indispensable no sólo para la percepción de las prioridades nacionales sino también para definición de las opciones y la toma de decisiones.

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.

En suma, puede decirse que las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil que constituye el resultado esperado de este documento, son producto de las acciones de conceptualización y planeación realizadas por los miembros del Comité de Prevención de Seguridad Civil y el secretariado técnico y están conformadas por la definición del marco conceptual, la proposición inicial de estructura institucional y la propuesta operativa, interrelacionadas a manera de formar un todo organizado aún en esta primera etapa de la instrumentación.

En la conceptualización, las acciones se orientan a la formulación de un marco general que permita establecer las bases conceptuales y la planeación inicial sobre la cual se desarrollen los diferentes trabajos, y se coordine e induzca la participación de los elementos que forman el sistema.

En el aspecto conceptual, de los trabajos emanados del Comité de Prevención de Seguridad Civil en los cuales participaron amplia y abiertamente representantes de los sectores público, privado y social, y de los realizados por el secretario técnico, se obtuvo el material que ha permitido sentar las bases para el establecimiento del sistema.

Mediante la etapa de conceptualización se incorporan las definiciones básicas y los elementos principales de planeación del Sistema al agregar: los objetivos, un diagnóstico, un señalamiento estratégico y una propuesta de programa para el Sistema.

Los objetivos de prevención y de auxilio se derivan de las definiciones básicas de lo que debe constituir el Sistema Nacional de Protección Civil, y que, en el desarrollo del diagnóstico se encuentran en los antecedentes históricos, en el marco socioeconómico, físico espacial e institucional, en la definición de la problemática y de los agentes perturbadores, en los agentes afectables y los agentes reguladores. A su vez, en el contexto de la estrategia se apuntan en el documento un conjunto de orientaciones básicas, los alcances que se sugieren para el Sistema y se anotan ciertos principios de organización y criterios para la acción, complementando los aspectos estratégicos con el listado de instrumentos principales.

Cabe señalar que así como ha trabajado el Comité de Prevención de Seguridad Civil a nivel nacional para alcanzar su propósito, así también lo han hecho los Comités de Prevención de Seguridad Civil Estatales coadyuvando todos al resultado esperado de esta etapa. Con la presentación de las bases que contienen los suficientes elementos definitorios básicos y la planeación inicial queda terminada la etapa de conceptualización.

2.3 MARCO LEGAL

La creación, modificación y vigilancia de instancias administrativas de distinta índole en el campo de la Protección Civil requieren de un marco jurídico que les dé fundamento legal y sustento a sus acciones. De ahí 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 del suelo y asentamientos humanos que afectan a toda la colectividad.

El marco jurídico resultante, con leyes de Protección Civil federal, estatales y municipales, permitirá 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 y ahora ya se ha legislado tanto en materias próximas, como es el caso de la de construcción, de incendios y de usos de suelo, entre otros aspectos, tendientes a proteger a la población en sus lugares de trabajo, recreación y alojamiento como en materia de Protección Civil.

Las normas existentes en materia de prevención y atención de emergencias presentan limitaciones por su carácter fragmentario pero ahora con las legislaciones existentes en la materia el campo de acción jurídica se amplía. La creación y permanente revisión y actualización de las leyes de Protección Civil y sus respectivos reglamentos deberán de permitir superar estas ausencias y simultáneamente posibilitarán responder a necesidades concretas de protección de la población en casos de desastre.

El objetivo general de estas actividades es proveer de bases legales a las acciones de Protección Civil.

Sus tareas son:

- ✓ Formular el anteproyecto en su caso de la ley de Protección Civil.
- ✓ Revisar leyes, reglamentos y acuerdos de Protección Civil.
- ✓ Revisar reglamentos de construcción.
- ✓ Formular reglamentos de protección.
- ✓ Formular proposiciones a los reglamentos existentes.
- ✓ Asegurar el cumplimiento de la normatividad vigente y ejercitar las facultades de inspección y sanción.
- ✓ Homologar los planes de Protección Civil.
- ✓ Actuar como órgano de consulta jurídica.
- ✓ Formular y revisar las bases y requisitos legales a que deban sujetarse los convenios, acuerdos, autorizaciones y permisos.

El marco jurídico, como un instrumento del desarrollo institucional del país, contempla de manera genérica los aspectos jurídicos relacionados con la atención a la población mexicana en los casos de desastres.

Existen disposiciones y leyes que otorgan atribuciones especiales a los diferentes organismos públicos o institucionales federales en cuanto a la prestación extraordinaria de servicios en los campos de la salud, alimentación, vivienda y ayuda en general a la ciudadanía, cuando se presenten situaciones de emergencia por catástrofes de cualquier tipo. Estas disposiciones se encuentran dispersas dentro del marco jurídico aunque las acciones de auxilio siempre se han llevado a cabo con prontitud, eficacia y generosidad por parte de los organismos o instituciones gubernamentales correspondientes (Ejército, Marina, bomberos, policía, Secretarías de Salud, Comunicaciones y Transportes, Agricultura y Recursos Hidráulicos, etc.). A este respecto merece especial mención el plan DN-III-E de la Secretaría de la Defensa Nacional, diseñado para un eficaz auxilio a la población en caso de desastre.

En la actualidad se han tenido avances en lo referente a normatividad, sin embargo se considera prioritario consolidar las áreas de normatividad, planeación, coordinación y concertación para mejorar las acciones de Protección Civil, a través de una relación más estrecha entre estados, municipios, y organizaciones privadas y sociales, para darle solidez y fortalecimiento al Sistema Nacional de Protección Civil.

La política de consolidar estas áreas tiene como objetivo específico fortalecer las estructuras del Sistema, así como desarrollar un marco jurídico preciso para sus actividades. Como su propia formulación lo sugiere, esta política contempla la línea de acción relativa a la normatividad, la cual tiende a complementar y actualizar el marco jurídico preciso para la Protección Civil, en los ámbitos federal, estatal y municipal y la elaboración de programas y proyectos propios del sistema.

Las líneas de acción estratégicas, se realizarán en el marco de los respectivos programas de mediano plazo de las dependencias y entidades federales con responsabilidad en las materias respectivas. Por ello, deben realizarse acciones que tiendan hacia su actualización y de manera más específica, a la formulación de una Ley de Protección Civil Tipo, que permitirá superar la insuficiencia y la dispersión de reglamentaciones.

La Ley de Protección Civil se orienta a insertar la protección en la concepción del Nuevo Federalismo, por lo que las entidades federativas y municipios podrían así contar con un documento tipo que les sirva de base para revisar y modernizar su marco jurídico, y con ello ayudar a proteger las vidas de sus habitantes, sus bienes materiales, sus instalaciones productivas y de servicios.

En esta ley deberán establecerse bases uniformes para que las competencias locales se armonicen respecto de las instancias y procedimientos de la

Federación, a efecto de proporcionar el auxilio necesario a los estados y municipios que derive en las tareas de prevención, auxilio y recuperación.

La Secretaría de Gobernación además, propondrá ante el Poder Legislativo la concordancia de los diversos ordenamientos jurídicos a fin de fomentar la instrumentación y desarrollo de tareas de prevención de riesgos, en especial respecto a:

- ✓ El desarrollo urbano, en cuanto a los usos del suelo y a la construcción.
- ✓ Las instalaciones productivas, en especial aquellas cuyos procesos o ubicación representan alto riesgo.
- ✓ El manejo, almacenamiento, transporte y disposición de materiales y residuos tóxicos y peligrosos y,
- ✓ La preservación de los ecosistemas frágiles.

Adicionalmente la Secretaría de Gobernación promoverá que los estados y municipios elaboren y, en su caso, aprueben sus respectivos programas de Protección Civil, atentos a los riesgos específicos que a éstos afecten, y a los recursos y organización con los que cuenten para enfrentarlos. Para que estos programas sean coherentes con la totalidad de las acciones de los gobiernos estatales y los ayuntamientos, la Secretaría de Gobernación promoverá también que la Protección Civil sea incorporada a los planes de desarrollo estatales y municipales.

Por otra parte, deberán incluirse acciones específicas de Protección Civil en los convenios de desarrollo social, en los que serán partícipes la Federación y los

estados, y en los convenios que puedan celebrar los Ejecutivos estatales y sus respectivos municipios.

Para que lo anterior signifique realmente un mejoramiento de los niveles de protección, con la consecuente reducción de la pérdida de vidas y bienes, así como del deterioro del medio ambiente, es necesario contar con un financiamiento adecuado para la Protección Civil en los tres órdenes de gobierno.

Lo anterior debe ser complementado con la elaboración de programas y proyectos de prevención propios del Sistema. Se trata fundamentalmente de prever, para evitar o mitigar posibles desastres, y no sólo de brindar auxilio cuando los desastres ya se han producido. Para ello, resulta indispensable el promover el diseño de:

- ✓ Programas territoriales que, partiendo del orden municipal a través de organizaciones vecinales y de manzana, fomenten la conciencia pública y la adopción de medidas preventivas entre las que se incluyan los programas vecinales y familiares de Protección Civil.
- ✓ Programas especiales para atender fenómenos perturbadores que por sus modalidades o ubicación adquieran características específicas.
- ✓ Programas especiales para las comunidades indígenas, en su propia lengua, atendiendo a sus costumbres y tradiciones.

2.4 OPERACIÓN DEL SISTEMA

Es propósito del Gobierno hacer de la Protección Civil una acción que provea seguridad al futuro y permita un ulterior desarrollo urbano, industrial, etc., en mejores condiciones. Es por ello que se planteó la necesidad de un Sistema de Protección Civil que permita asegurar una mejor atención a toda la población.

Se sabe que para ser eficaz en este campo se debe favorecer una política de acción social en el sentido más amplio, la cual favorezca a la vez, en un marco descentralizado y a través de políticas sectoriales nacionales, el desarrollo social de todos los individuos que componen la colectividad nacional en especial a los menos favorecidos.

La consolidación del Sistema Nacional de Protección Civil necesariamente pasará por la democratización y la descentralización de la gestión de las instituciones y por la búsqueda de nuevas solidaridades. Ello implica, por un lado, que todos los beneficios de esta Protección Civil se extiendan a toda la población sin distinción de edades, sexos, clases, ideologías y regiones. Por otro lado se reforzará el poder de intervención y coordinación de las autoridades estatales y municipales en la toma de decisiones con el propósito de hacer más ágiles las acciones de prevención y auxilio en caso de desastre.

En un ambiente nacional e internacional dominado por múltiples y complejos problemas, es necesario formular con precisión la ruta del país. Sin ésta se corre el riesgo de que lo aparentemente ocasional, casual o accidental se imponga a lo deseado, provocando mayor desequilibrio e inequidad.

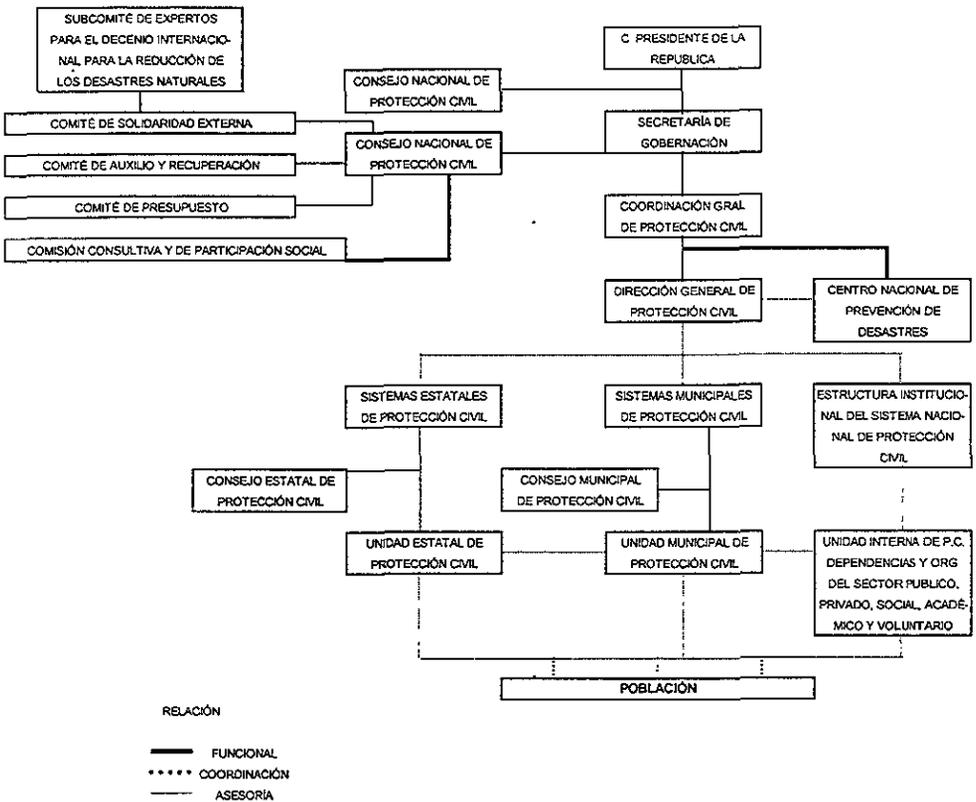
En la actual coyuntura, en que México se debate en la crisis más profunda de su historia reciente, los mexicanos enfrentan el reto de examinar y discernir con

objetividad la mejor vía para el progreso del país, que además de resolver y superar las actuales condiciones en un escenario de años atrás, debe sentar las bases de un desarrollo a largo plazo caracterizado por una mayor justicia, equilibrio y solidaridad que necesariamente contenga un compromiso de protección. Se requiere que en ese proceso de análisis y concreción participen todos los sectores sociales, mediante el uso de sus libertades y derechos pero también con el pleno cumplimiento de su responsabilidad. Por ello en México se ha establecido un mecanismo democrático de planeación. Con éste, el Gobierno establece una estructura racional y señala los medios que permiten alcanzar sus objetivos. La estructura institucional del Sistema está integrado 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 y privados que participan en las actividades de Protección Civil, los cuales conforman tres estructuras estrechamente relacionadas: la primera de las instituciones de la Administración Pública con funciones ejecutivas, la segunda de los consejos con funciones consultivas y de coordinación y la tercera de participación de los grupos voluntarios.

Atendiendo al imperativo señalado anteriormente, la Secretaría de Gobernación, en su calidad de coordinadora del Sistema Nacional de Protección Civil, tomando como base el documento - propuesta elaborado en su momento por la Comisión Consultiva y de Participación Social para la Protección Civil para encauzar y orientar las políticas nacionales en la materia, ha elaborado el Programa de Protección Civil 1995-2000. Este persigue, en su ámbito de acción, contribuir al logro de los objetivos trazados por el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 para lo cual recoge las orientaciones del mismo y las constituye en políticas que normarán las acciones del Sistema, relativas a impulsar un nuevo federalismo para fortalecer los estados y municipios, fomentar la descentralización y el desarrollo regional, y alentar la participación social.

Entendemos al Nuevo Federalismo, de acuerdo a lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, como aquel que se expresa a través de la redistribución de funciones, responsabilidades, capacidades y ejercicio de recursos fiscales entre los tres órdenes de gobierno, respetando sus ámbitos de competencia. Con ello se fortalecerán estados y municipios, propiciando un marco adecuado para el desarrollo de la Protección Civil y el Nuevo Federalismo encontrará una de sus formas de expresión.

**ORGANOGRAMA
SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL**



3 CENTRO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE DESASTRES COMO ÓRGANO DE APOYO A LA PROTECCIÓN CIVIL

El CENAPRED está estructurado en cuatro Coordinaciones; la Coordinación de Investigación, la Coordinación de Instrumentación, la Coordinación de Capacitación y la Coordinación de Difusión las cuales atienden las actividades sustantivas, y en Secretarías; Secretaría de Asuntos Institucionales, Secretaría de Asuntos Técnicos las cuales se encargan de las actividades de apoyo técnico, administrativo e institucional.

- La Coordinación de Investigación realiza estudios sobre características de los fenómenos naturales y de las actividades humanas que son fuente potencial de desastres, así como las técnicas y medidas que conducen a reducir las consecuencias negativas de dichos fenómenos. Prevalcen las investigaciones aplicadas sobre las básicas; se realizan estudios técnicos sobre problemas específicos a solicitud de los integrantes del SINAPROC.

Ésta se encuentra integrada por cuatro áreas:

El Área de Ingeniería estructural y Geotecnia la cual realiza investigaciones de tipo analítico experimental en materiales, suelos, elementos estructurales y sistemas constructivos. Los estudios se orientan al mejoramiento de los procedimientos de análisis y diseño de las estructuras y de sus cimientos, así como al desarrollo y a la evaluación de nuevas tecnologías constructivas y reforzamiento, reparación y reestructuración de los existentes.

Los trabajos que desarrolla esta área se realizan en estrecha colaboración con instituciones académicas (principalmente el Instituto de Ingeniería de la UNAM), organismos públicos en especial el Instituto del Fondo Nacional para

la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) y, empresas del sector privado. Esto permite ampliar el alcance de los estudios y garantizar una inmediata aplicación en la práctica de la ingeniería civil.

Los principales proyectos de ésta área son:

- ✓ Verificación de la seguridad estructural de la vivienda rural y urbana de bajo costo.
- ✓ Evaluación analítica y experimental de diferentes dispositivos disipadores de energía.
- ✓ Investigación sobre rehabilitación de edificios: técnicas y casos tipo.
- ✓ Instrumentación de estructuras y cimentaciones.
- ✓ Estudio de la respuesta dinámica de suelos.
- ✓ Apoyos técnicos a través de los mecanismos del SINAPROC.
- ✓ Participación en la elaboración de normas de materiales (Normas Mexicanas y Normas Oficiales Mexicanas) y de Reglamentos de Construcciones.

El Área de Riesgos Geológicos tiene como objetivo principal el estudio de: Sismología, Ingeniería Sísmica y Vulcanología.

En materia de **Sismología** se elaboran diagnósticos del nivel de peligro sísmico de diversos estados del país, además de avanzar en el estudio de las características de la fuente de grandes temblores, así como de la propagación de las ondas sísmicas y efectos locales. En materia de **Ingeniería Sísmica** se

estudia analíticamente el comportamiento de diferentes tipos de estructuras, incluyendo su interacción con el suelo y la cimentación, además de realizar mediciones de propiedades dinámicas de suelos, cimentaciones y estructuras. Y, por último, en materia de **Vulcanología** se elaboran diagnósticos del peligro que presentan los volcanes activos en la República Mexicana.

Los principales proyectos de ésta área son:

- ✓ Desarrollo de modelos para análisis y evaluación del riesgo sísmico en grandes centros urbanos.
- ✓ Atenuación de las ondas sísmicas en México.
- ✓ Análisis de edificios instrumentados.
- ✓ Generación de acelerogramas sintéticos.
- ✓ Estudio de la fuente sísmica de grandes temblores.
- ✓ Análisis de riesgos acelerográficos de pozo.
- ✓ Estimación temprana de intensidades sísmicas.
- ✓ Microzonificación sísmica.
- ✓ Mapas computarizados de escenarios de riesgo volcánico.

El Área de Riesgos Químicos estudia prioritariamente la prevención de desastres tecnológicos, básicamente en lo relativo a los problemas que puedan afectar el entorno de la planta industrial por emisión y transferencia de

contaminantes, incendios y explosiones. Se consideran también los riesgos asociados al transporte de los materiales peligrosos y a la eliminación de sus residuos (sólidos, líquidos y gaseosos). Además, se realizan estudios de diagnóstico y se analizan casos particulares de especial relevancia que ponen en riesgo a la población y al medio ambiente.

Los principales proyectos de ésta área son:

- ✓ Manejo seguro y de riesgo por manejo de sustancias peligrosas.
- ✓ Efectos sobre el medio ambiente y la salud, ocasionados por sustancias tóxicas.
- ✓ Elaboración e instalación de bases de datos relacionadas con sustancias químicas peligrosas: ACQUIM (Accidentes Químicos) y MATQUIM (Materiales Químicos).
- ✓ Estudio sobre contaminación en suelo y agua por sustancias tóxicas.
- ✓ Asesoría al Comité de Análisis y Aprobación de los Programas de prevención de Accidentes (COAAPPA).
- ✓ Participación en la elaboración de Normas Oficiales Mexicanas en materia de contaminación ambiental, en colaboración con el Instituto Nacional de Ecología (INE).
- ✓ Apoyo técnico para la elaboración de las Normas Técnicas Complementarias para el transporte de Materiales Peligrosos.

- ✓ Participación en proyectos coordinados por otras dependencias gubernamentales sobre minimización de riesgos, patrocinados por organizaciones internacionales.

El **Área de Riesgos Hidrometeorológicos** estudia principalmente precipitaciones pluviales máximas, escurrimientos, inundaciones, mareas de tormenta, oleaje, y vientos. En lo relativo a **inundaciones**, la atención se concentra en estudios de diagnóstico sobre algunas cuencas particularmente importantes, como la del Papaloapan y la del Pánuco. Se analizan estadísticas de precipitación máxima y de escurrimiento, encaminadas al diseño de las obras de control de inundaciones. En lo relativo a **mareas de tormenta y oleaje**, los estudios se concentran en los problemas de erosión costera y en el diseño de obras que tiendan a mitigar sus efectos. De los **huracanes** se estudia principalmente la precipitación que propician los efectos de los vientos sobre las edificaciones, la marea de tormenta y el oleaje que producen. Esta área funciona en estrecha colaboración con el Instituto de Ingeniería de la UNAM, la Comisión Federal de Electricidad, la Comisión Nacional del Agua y el Servicio Meteorológico Nacional.

Los principales proyectos de ésta área son:

- ✓ Diagnóstico de inundaciones ocurridas en México.
- ✓ Desarrollo de un modelo para el pronóstico de avenidas a partir de datos pluviométricos.
- ✓ Regionalización de gastos máximos e intensidades de lluvia.
- ✓ Procedimientos para el cálculo de avenidas de diseño.

- ✓ Trabajos exploratorios sobre sequías.
 - ✓ Modelo numérico para cuantificar la erosión de suelos.
 - ✓ Cálculo del tránsito de avenidas en un sistema de ríos.
 - ✓ Modelo numérico para cuantificar la erosión costera.
- La Coordinación de Instrumentación es responsable del diseño, la instalación, operación y mantenimiento de las redes de instrumentación para el registro de movimientos producidos por temblores fuertes, así como del monitoreo y la vigilancia de los volcanes activos de México. Se incluye el procesamiento y la interpretación de los riesgos de dichas redes, la elaboración de catálogos y de bases de datos sobre la información instrumental.

Ésta se encuentra integrada por tres áreas:

El Área de Instrumentación y Observación Sísmica la cual es responsable de operar la red de instrumentos para la observación sísmica del CENAPRED, que consiste en un sistema de 15 estaciones: 5 instaladas a lo largo de una línea entre Acapulco y México, y 10 en la zona urbana del Distrito Federal. Los equipos de esta red son acelerógrafos triaxiales de estado sólido de alta resolución, instalados en la superficie y también en edificios y en pozos a distintas profundidades.

Sus principales actividades son:

- ✓ Operar y mantener en forma óptima los instrumentos de registro sísmico, mediante visitas periódicas de inspección y mantenimiento a las estaciones de

la red. Efectuar visitas extraordinarias en caso de falla o al ocurrir un temblor importante.

- ✓ Recolectar, procesar y evaluar oportunamente la información, mediante sistemas de interrogación remota.
- ✓ Desarrollar sistemas de instrumentos y técnicas especializadas para la medición de movimientos sísmicos y la estimación de intensidades.

El Área de Instrumentación y Monitoreo Volcánico. A esta área corresponde diseñar y operar redes de instrumentos especializados para la observación y el monitoreo de volcanes, que permitan detectar cualquier cambio en el nivel de su actividad que pueda indicar un riesgo potencial para la población.

Sus principales actividades son:

- ✓ Observación y monitoreo de los volcanes activos.
- ✓ Operación y mantenimiento de las estaciones y los sistemas de medición, concentrando la información mediante sistemas de telemetría en el centro de riesgo y procesamiento del CENAPRED.
- ✓ Procesamiento e interpretación de la información recolectada.
- ✓ Desarrollo de instrumentos y técnicas especializadas de medición.

El Área de Procesamiento de Datos desarrolla las soluciones informáticas especializadas que se requieren para procesar, evaluar y catalogar los datos registrados por las redes de observación sísmica y de monitoreo volcánico que

opera el CENPRED, así como crear bancos de información y apoyar estudios e investigaciones sobre estos fenómenos geológicos

Sus principales actividades son:

- ✓ Procesamiento y análisis de datos acelerográficos
 - ✓ Elaboración de reportes anuales y catálogos con los resultados y análisis de los sismos registrados.
 - ✓ Procesamiento de datos de la red de monitoreo volcánico
 - ✓ Desarrollar en general una estructura informática suficiente para optimizar el manejo y el procesamiento de la información.
- La Coordinación de Capacitación tiene como principales funciones responder a las demandas que en materia de capacitación plantea el SINAPROC, mediante la organización y la impartición de cursos relacionados con los aspectos técnicos de prevención de desastres, y sobre los aspectos operativos y normativos de Protección Civil, así como coordinar, en función de sus atribuciones, lo relativo a programas especiales que se desarrollan en el marco del SINAPROC.

Ésta se encuentra integrada por tres áreas:

La Subdirección de Capacitación en Protección Civil, la cual tiene como propósito impartir los cursos relacionados con los diferentes organismos y dependencias de los sectores público, privado y social con responsabilidad en el SINAPROC. Se orienta al desarrollo de personal especializado de nivel

técnico operativo responsable de ejecutar acciones de Protección Civil; de igual manera a grupos voluntarios, organizaciones no gubernamentales y población interesada.

La Subdirección de Capacitación Técnica se encarga de realizar cursos especializados, así como de brindar apoyo a instituciones nacionales e internacionales que realizan actividades de capacitación y actualización profesional, específicamente en los aspectos relacionados con la prevención de desastres sísmicos y la seguridad estructural. Su ámbito de capacitación incluye a los responsables en el diseño y en la construcción de edificaciones para que éstas ofrezcan mejores niveles de seguridad y protección.

La Subdirección de Capacitación del Plan de Emergencia Radiológica Externo se encarga de evaluar las necesidades de capacitación específicas para personal directivo y técnico especializado, participante en el Plan de Emergencia Radiológica Externo (PERE), y de coordinar la capacitación y entrenamiento especializado de los integrantes de las fuerzas de tarea responsables de una respuesta oportuna en caso de un posible accidente originado en la Central Nucleoeléctrica de Laguna Verde.

- La Coordinación de Difusión; las actividades de difusión que realiza el CENAPRED tienen como propósito divulgar los conocimientos, metodologías y técnicas que, en materia de prevención de desastres, son generados tanto en el CENAPRED como en otras instituciones similares de carácter nacional e internacional. De igual manera, en el marco de sus atribuciones, su función es *apoyar la diseminación entre la población en general, de las medidas tendientes a reducir y mitigar los efectos de desastres.*

Ésta se encuentra integrada por tres áreas:

La Subdirección Editorial la cual se encarga de preparar y difundir, a través de los medios de comunicación a su alcance, los conocimientos y técnicas generados en el campo de la Protección Civil, con especial énfasis en las medidas que requiere conocer la población en general antes, durante y después de una situación de desastre.

La Subdirección de Medios es responsable de la planeación, la producción y la edición de diferentes elementos audiovisuales y documentales en apoyo a los diferentes cursos y actos académicos que imparten tanto en el CENAPRED como en las diferentes dependencias y en los organismos involucrados en el SINAPROC. De igual manera organiza y, en su caso, apoya la instrumentación de seminarios, conferencias y exposiciones relativas a la prevención de desastres.

La Subdirección de Información tiene como propósito fundamental integrar y operar un acervo bibliográfico especializado sobre prevención de desastres, para apoyar a la comunidad científica y académica la realización de investigaciones y estudios especializados; así como facilitar, sobre una base de conocimientos, las labores que desarrollan los responsables de Protección Civil, y ser una fuente de información específica para los grupos y población en general interesados en la materia.

Como órgano superior, tiene también una Junta de Gobierno, la cual es presidida por el C. Secretario de Gobernación, y está integrada por representantes de las dependencias y de los organismos que mayor responsabilidad tienen en la prevención y en la atención de situaciones de desastre, así como también por Comités los cuales tienen como función principal emitir opiniones y recomendaciones, a través del CENAPRED como Secretario Técnico, a efecto de orientar técnicamente la toma de decisiones para la prevención de desastres.

3.1 ANTECEDENTES

Los desastres ocurridos históricamente en México encontraron su punto crítico, en cuanto al impacto económico y social se refiere, a raíz de los sismos de septiembre de 1985.

Debido a las consecuencias catastróficas que este evento sísmico dejó, sobre todo en la ciudad de México, surgieron diversas iniciativas para crear un organismo especializado que estudiara los aspectos técnicos de la prevención de desastres.

Por una parte, el gobierno federal emprendió la tarea de establecer en México el Sistema Nacional de Protección Civil, y decidió dotarlo de una institución que, en los niveles federal, estatal y municipal diera apoyo técnico a las diferentes estructuras operativas que lo constituyen.

Por otra parte, el Gobierno de Japón manifestó gran interés en apoyar a las autoridades y a los especialistas nacionales para mejorar los conocimientos y la organización en lo relativo a la prevención de desastres sísmicos.

Finalmente, la Universidad Nacional Autónoma de México participó en los esfuerzos para impulsar los estudios concernientes a diversos temas relacionados con la reducción de desastres en nuestro país.

Con esta intención, las tres iniciativas concurrieron en la creación, el 19 de septiembre de 1988, del Centro Nacional de Prevención de Desastres - CENAPRED- (Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de septiembre de 1988), con el carácter de órgano administrativo desconcentrado, jerárquicamente subordinado a la Secretaría de Gobernación. De acuerdo con

Serra Rojas podemos entender que la desconcentración es "La transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión, ejercido por los órganos superiores, disminuyendo, relativamente, la relación de jerarquía y subordinación."²⁹

Por el contrario para Acosta Romero la desconcentración es lo mismo que la descentralización ya que en su libro de Teoría General del Derecho Administrativo dice: "En la doctrina política y administrativa con frecuencia se utilizan las expresiones descentralización y desconcentración para hacer referencia a la distribución teórica, legal y práctica de potestades y funciones políticas y administrativas entre el Estado Soberano y esas comunidades o entidades locales y territoriales."³⁰ Por el contrario, Báez Martínez si nos establece una diferencia entre descentralización administrativa y desconcentración administrativa y nos dice que en la primera "Se crean personas morales a las que se transfieren determinadas competencias, sin que tales entes pierdan su autonomía orgánica y técnica, al mismo tiempo que mantienen sus relaciones originales con el poder central,"³¹ mientras que en la segunda "No se crean personas morales, sino que a un órgano inferior y subordinado se le asigna legalmente determinada competencia exclusiva, que le permite mayor libertad de acción en el trámite y decisión de los asuntos administrativos, sin romperse los vínculos jerárquicos que le unen con el ente desconcentrador."³²

De acuerdo con lo anterior podemos manifestar que para efectos del CENAPRED como órgano administrativo desconcentrado, que su función se reduce a la órbita del Poder Ejecutivo Federal ya que cuenta con las características de:

- ✓ Situarse dentro de la centralización administrativa,

²⁹ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo (Tomo Primero). Decimacuarta Edición Editorial Porrúa S.A.. México. 1988. Pág. 517.

³⁰ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Pág. 313.

³¹ Báez Martínez, Roberto. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Trillas. México. 1990. Pág. 77.

³² Ibidem. Pág. 78.

- ✓ La relación jerárquica con Gobernación se atenúa por lo que el poder central se reserva amplias facultades de mando, de decisión, de vigilancia y competencia,
- ✓ Depende económicamente de alguien, es decir, no tiene autonomía económica,
- ✓ Únicamente goza de autonomía técnica la cual es la real y verdadera justificación a su desconcentración, y
- ✓ Su competencia es ejercida dentro de las facultades del Gobierno Federal y su origen proviene de órganos superiores de la Administración Pública y órganos inferiores que ven aumentada su competencia a costa de los anteriores.

Cabe señalar que el sostenimiento de todo órgano desconcentrado corre a cargo del Presupuesto de Egresos de la Federación o de la Institución que lo crea.

El CENAPRED con el apoyo económico y técnico del Japón construyó sus instalaciones y se equipó inicialmente; la UNAM por su parte aportó el terreno y actualmente todavía proporciona personal académico y técnico especializado. La Secretaría de Gobernación aportó la estructura organizacional y provee de los recursos necesarios para su operación.

"El CENAPRED fue inaugurado el 11 de mayo de 1990."³³

APOYO DEL GOBIERNO DEL JAPÓN

"La creación y el desarrollo del CENAPRED han sido posibles gracias al apoyo del Gobierno del Japón. La planeación inicial del Centro fue realizada en forma conjunta por las partes mexicana y japonesa. Los edificios y gran parte del equipamiento fueron donados por Japón. Desde el inicio de la operación del

³³ Folleto CENAPRED. Op. Cit. Pág. 8.

Centro se estableció un Convenio de Cooperación Técnica y se instaló una misión de expertos japoneses cuyo líder coordina las actividades conjuntas con el Director General del CENAPRED.

La transferencia de la experiencia japonesa en los aspectos técnicos y operativos de la prevención de desastres sísmicos ha sido fundamental en el desarrollo del CENAPRED. El Convenio terminó en marzo de 1997; se prevé que a partir de esa fecha continuará el apoyo del Gobierno del Japón para la realización de algunas actividades específicas, sobre todo las relacionadas con la transferencia tecnológica a países de Centroamérica y el Caribe.

La cooperación técnica consta de las siguientes modalidades:

- a) Envío de expertos japoneses a nuestro país para la planeación y la ejecución de proyectos conjuntos. (21 expertos en proyectos a largo plazo y 80 a corto plazo).
- b) Capacitación de personal del CENAPRED en Japón. (20 personas capacitadas como contraparte mexicana).
- c) Aportación, de equipos complementarios a los ya instalados en el Centro.³⁴

COLABORACIÓN CON LA UNAM

"La Universidad Nacional Autónoma de México participa de manera relevante en el funcionamiento del CENAPRED. La mayor evidencia es que las instalaciones de éste se encuentran ubicadas dentro de Ciudad Universitaria, en terrenos cedidos en comodato a la Secretaría de Gobernación.

³⁴ Ibidem. Pág. 8.

Diversos institutos de investigación de la UNAM participaron en la organización del CENAPRED. Ambas instituciones realizan proyectos de investigación conjunta; la UNAM participa en el Comité Técnico Asesor del CENAPRED, el cual se encarga de la planeación y de la supervisión de las actividades que se desarrollan en el Centro.

El Convenio acordado entre ambas instancias asegura que personal académico universitario de alto nivel contribuyan en las actividades de investigación, capacitación y difusión que aquí se emprenden; los responsables de las principales actividades técnicas del CENAPRED son investigadores comisionados por la UNAM.³⁵

3.2 MARCO JURÍDICO

"A fin de dar cumplimiento al objetivo primordial de la Protección Civil, consistente en conservar y proteger la vida de los individuos, sus bienes y su entorno ante la eventualidad de un desastre, el 6 de mayo de 1986 se crearon las Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, en ellas se concibe un conjunto orgánico y articulado de estructuras y relaciones funcionales, dentro de las que se prevé la implantación de un Centro de Estudios de Desastres como un instrumento de carácter técnico e indispensable en el establecimiento del Sistema, que permita ampliar el conocimiento de los agentes perturbadores, afectables y reguladores, así como para promover y alentar sobre bases científicas una preparación y atención más adecuada ante la ocurrencia de un desastre, y para coordinar, promover y realizar estas acciones, se requiere de un órgano específico que contribuya a las labores de investigación, capacitación, recopilación de información y difusión en la materia, y para ello el 20 de septiembre de 1988, en el

³⁵ Ibidem. Pág. 9.

Diario Oficial de la Federación se publicó el Decreto por el que se crea el Centro Nacional de Prevención de Desastres con carácter de órgano administrativo desconcentrado, el cual se encuentra subordinado a la Secretaría de Gobernación. Así como también el 6 de junio de 1995, en el Diario Oficial de la Federación se publicó un Acuerdo de la Secretaría de Gobernación, mediante el cual se crean los Comités Científicos Asesores del Sistema Nacional de Protección Civil, como órganos técnicos de consulta en la prevención de desastres originados por fenómenos geológicos, hidrometeorológicos, químicos, sanitarios y finalmente sobre los aspectos sociales de los desastres.³⁶

3.3 PROPÓSITOS

En el marco de sus propósitos dentro del Sistema Nacional de Protección Civil, su principal objetivo es promover la aplicación de tecnologías para la prevención y mitigación de desastres; impartir capacitación profesional y técnica sobre la materia, y difundir medidas de preparación y autoprotección entre la sociedad mexicana expuesta a la contingencia de un desastre.

Mientras que sus objetivos generales son:

- ✓ Investigar, estudiar y, en su caso, observar agentes o fenómenos naturales o generados por el hombre que puedan dar lugar a desastres; promover tecnologías para reducir la vulnerabilidad de la población, y fomentar que otras instituciones realicen actividades sobre esas materias.
- ✓ Realizar actividades de capacitación a nivel técnico profesional y técnico sobre temas de Protección Civil; particularmente, aquellas que conduzcan a la

³⁶ Programa de Protección Civil 1995-2000. Op. Cit. Pág. 10.

profesionalización del personal responsable de las tareas de Protección Civil a nivel federal, estatal y municipal.

- ✓ Difundir entre las autoridades correspondientes y la población en general, los avances que en la materia se vayan desarrollando, y sostener relaciones de intercambio con organismos similares nacionales, e internacionales.
- ✓ Integrar un acervo de información y documentación, que facilite a los especialistas y al público en general la investigación, el estudio y el análisis de ramas y aspectos específicos en la prevención de desastres.
- ✓ En coordinación con la Dirección General de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación, asesorar y apoyar en lo relativo a los aspectos técnicos de la prevención de desastres, a las dependencias y autoridades de la Administración Pública Federal, a los Gobiernos de las Entidades Federativas y Municipios, así como a otras instituciones de carácter social y privado.

CAPITULO IV

PROTECCIÓN CIVIL EN 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 Ciudad de México en los últimos años ha representado un gran reto, tanto para la organización y planeación de su desarrollo, como para proporcionar los mínimos requeridos de seguridad y servicios a su población. Ha existido una seria preocupación por parte de las autoridades y de la población en general, por la tendencia al crecimiento en magnitud e intensidad de los daños provocados por los desastres, entre las que justifican esa preocupación en la Ciudad de México destacan:

- Alta propensión de la Ciudad de México a calamidades, tales como precipitaciones pluviales intensas, sismos, hundimientos regionales e incendios, entre otros.
- El acelerado crecimiento demográfico y las fuertes tendencias migratorias que producen una elevada densidad de población y acentúan la heterogeneidad de los asentamientos humanos en la Ciudad.
- La complejidad de los Servicios Urbanos, que en ocasiones producen efectos negativos no solo por su falla o alteración, sino aún y durante su funcionamiento normal.

- El papel socioeconómico, administrativo y político que tiene el Distrito Federal debido a la concentración de la población, industria y poder, agrava e intensifica el impacto del desastre local sobre el desarrollo económico y social del país.

Entre el marco general de demandas y problemas que atender y resolver, por su importancia están los 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, es por ello que se pensó en integrar un Sistema de Protección Civil para el Distrito Federal el cual contara con todos los elementos necesarios e indispensables para brindar una mayor seguridad a la población.

El Sistema de Protección Civil del Distrito Federal se encuentra integrado por:

- ✓ El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien es el Coordinador General.
- ✓ El Consejo de Protección Civil del Distrito Federal.
- ✓ Los Consejos Delegacionales de Protección Civil.
- ✓ Las Instituciones públicas y organizaciones privadas, civiles, académicas cuyo objeto se vincule a la materia de Protección Civil.
- ✓ Las dependencias, unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Distrito Federal, así como la participación que corresponda a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

OBJETIVOS DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL

Los objetivos del Sistema de Protección Civil para el Distrito Federal son los de dar permanencia y precisión a la coordinación entre los diversos participantes en las tareas de Protección Civil, tanto en el cumplimiento interno de sus funciones en la materia, como en sus interrelaciones con los sectores público, social y académico, así como también establecer los mecanismos de prevención mas adecuados aplicando los avances tecnológicos que permitan reducir o mitigar los efectos de los fenómenos destructivos, y hacer compatibles las disposiciones jurídicas en la materia con el fin de establecer criterios y procedimientos para la acción uniforme de las personas e instituciones públicas, privadas, sociales y académicas en las tareas de Protección Civil, además prevenir y mitigar los daños que pueda ocasionar cualquier fenómeno perturbador que impacte directa o agregadamente a la población del Distrito Federal, sus bienes así como su entorno físico y, por último, procurar el funcionamiento de los servicios vitales, los sistemas estratégicos y la planta productiva.

1. LEY DE PROTECCIÓN CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL

Ley que contempla disposiciones de orden público y de interés general, la cual tiene como principal objetivo establecer:

- ✓ Las normas y los principios básicos, conforme a los cuales se llevarán a cabo las acciones de Protección Civil en el Distrito Federal.
- ✓ Las bases para la prevención y mitigación ante las amenazas de riesgo geológico, fisicoquímico, sanitario, hidrometeorológico y socio-organizativo.

- ✓ Los mecanismos para implementar las acciones de mitigación, auxilio y restablecimiento, para la salvaguarda de las personas, sus bienes, el entorno y el funcionamiento de los servicios vitales y sistemas estratégicos, en los casos de emergencia, siniestro o desastre.
- ✓ Las bases de integración y funcionamiento del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal.
- ✓ Las bases para promover y garantizar la participación social en Protección Civil y en la elaboración, ejecución y evaluación de los programas en la materia, para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades establecidos por dichos programas.
- ✓ Las normas y principios para fomentar la cultura de Protección Civil y autoprotección en los habitantes del Distrito Federal.
- Corresponde la aplicación de esta Ley al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por conducto de la Secretaría de Gobierno, la cual emitirá las normas técnicas complementarias, así como los términos de referencia en las que se establecerán los requisitos, especificaciones, condiciones y parámetros que deberán conservarse en el desarrollo de actividades o acciones que indican en materia de Protección Civil. Al Jefe de Gobierno del Distrito Federal corresponde en materia de Protección Civil:
 - ✓ Formular los principios y conducir la política general de Protección Civil.
 - ✓ Elaborar los principios rectores del Sistema y del Programa de Protección Civil.
 - ✓ Ordenar las acciones que en materia de Protección Civil competan al Distrito Federal.

- ✓ Actualizar los instrumentos jurídicos de la Protección Civil

- ✓ Y a su vez corresponde a la Secretaría de Gobierno:

- ✓ Actuar como Coordinadora Ejecutiva del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal.

- ✓ Ejecutar los acuerdos que en materia dicten el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Consejo de Protección Civil y vigilar que sean observados por los demás elementos que conforman el Sistema de Protección Civil del Distrito Federal.

- ✓ Elaborar el Programa General de Protección Civil del Distrito Federal.

- ✓ Coordinar y vigilar el cumplimiento de los programas en la materia.

- ✓ Coadyuvar en la actualización de los instrumentos de la Protección Civil.

- También corresponde a la Secretaría promover y establecer los mecanismos de coordinación y concertación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y dependencias, unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Distrito Federal, así como con los sectores privado, social y académico en la materia de Protección Civil.

1.1. ANTECEDENTES

La Ciudad de México considerada como una de las mas pobladas del mundo, está 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.

Ante la constante amenaza de diversas calamidades a que está expuesta la sociedad y los sistemas en que ésta se apoya en nuestra ciudad, se han organizado a través del devenir histórico, grupos de diversas especialidades en atención de emergencias, de carácter oficial y voluntario como son los organismos policiacos, el H. 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.

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

- Geológico
- Hidrometeorológico
- Físico-Químico
- Sanitario

- Socio-Organizativa

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 una Ley 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.

Para el año de 1982, se crea por el Gobierno Capitalino el Sistema de Protección y Restablecimiento de la Ciudad de México frente a desastres (SIPROR). Para la elaboración de esta Ley, 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.

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 en conjunto de programas y acciones sobre la prevención de desastres, a partir de este concepto y después de la integración de experiencias y tecnologías obtenidas por diversos comités constituidos para esta consulta, se concibió el Sistema Nacional de Protección Civil.

El día 6 de mayo de 1986 en el Diario Oficial de la Federación, se publica 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 cambió de nombre y se integra 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 concorra 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 o regional.

1.2. MARCO JURÍDICO

La Ley 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 la cual establece en su articulación diversas disposiciones fundamentales, principalmente en los artículos 11, 16, 25 tercer párrafo, 26, 73 fracciones XVI, XVII, XXIX incisos C, D y E, sirviendo como eje el artículo 122, explicitado mediante el ejercicio de las facultades implícitas.

El 6 de mayo de 1986, el Diario Oficial de la Federación publicó el Decreto mediante el cual se aprueba la creación de las Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil.

Por acuerdo del Ejecutivo Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación, se crea el Consejo Nacional de Protección Civil, como órgano consultivo de coordinación de acciones y de participación social en la planeación de la Protección Civil.

1.3. PRINCIPALES ACCIONES

Para 1991, fue integrado el Centro de Instrumentación y Riesgo Sísmico (CIRES), en donde se desarrolló y puso en operación el controvertido Sistema de Alerta Sísmica (SAS), para detectar, estudiar y prevenir un posible terremoto originado en las costas de Guerrero y que pueden afectar notablemente al Distrito Federal.

Así mismo, existen Unidades de Protección Civil en las 16 Delegaciones Políticas del Distrito Federal, mismas que se encargan de prever lugares para la atención de damnificados, así como de proveerse de suministros inmediatos de muebles y alimentos.

En la Ciudad de México, en el año de 1995 dentro de los Foros de Consulta Popular sobre el tema de Seguridad Pública en donde se trataron aspectos sobre la Protección Civil, se llegaron a las siguientes conclusiones y propuestas:

- ✓ Ampliar los espacios de participación de la sociedad en las tareas de Protección Civil.
- ✓ Promover en el ámbito de las soberanías estatales, la inclusión de la Protección Civil en sus planes de desarrollo y en sus procesos de programación y presupuestación.
- ✓ Incorporar la Protección Civil en los Convenios Únicos de Desarrollo Social que se suscribieron anualmente, con el propósito de que su responsabilidad y su financiamiento sean compartidos entre la federación y los estados.

- ✓ Actualizar el marco jurídico y normativo del Sistema Nacional de Protección Civil, que sustente de una manera más eficiente y efectiva la participación del sector gubernamental en sus tres órdenes de gobierno y de la sociedad civil.
- ✓ Llevar a cabo campañas a través de los medios de comunicación, para fomentar la cultura de Protección Civil.
- ✓ Fortalecer el programa de capacitación del Sistema Nacional de Protección Civil en los niveles de dirección y operación, propiciando un intercambio de experiencias entre sus integrantes.

2. REGLAMENTO DE LA LEY DE PROTECCIÓN CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL

De la concepción del Sistema de Protección Civil en el Distrito Federal se deriva la necesidad de establecer una normatividad permanente que integre a los sectores público, privado y social, a través de un Reglamento el cual podemos definir de acuerdo con Acosta Romero como: "El conjunto ordenado de normas y preceptos que sirven para determinar en régimen interno de determinadas corporaciones, o para regular relaciones,"³⁷ es otra fuente importantísima la cual forma una gran parte del orden jurídico.

Por su parte Gabino Fraga nos dice que un Reglamento "Es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo."³⁸

³⁷ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Pág. 760.

³⁸ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Vigesimasexta Edición. Editorial Porrúa S.A.. México. 1987. Pág. 104.

De lo anterior podemos decir que diferimos con Gabino Fraga ya que un reglamento no puede ser tan solo una norma ya que si la función primordial de éste es facilitar la aplicación de la ley, el reglamento debe contener diferentes supuestos adaptables a las necesidades sociales ya que si una ley en si misma fuera casuística, para su aplicación, representaría una verdadera dificultad adaptarla a las circunstancias ya que estas se encuentran en constante cambio día con día.

Por su parte el Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal, el cual tiene como principal función, regular las acciones de Protección Civil relativas a la prevención y salvaguarda de las personas y sus bienes, así como de los servicios públicos y equipamiento estratégico en caso de alto riesgo, siniestro o desastre.

Asimismo el *Reglamento de Protección Civil* tiene por objeto regular las disposiciones de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal, pero a diferencia de la Ley éste no será aplicado por la Secretaría de Gobierno, sino por conducto de la Dirección General de Protección Civil, así como de las Delegaciones del Distrito Federal.

Este ordenamiento establece las atribuciones, la organización y funcionamiento del Consejo de Protección Civil del Distrito Federal, así como de las Delegacionales y de las brigadas nacionales.

3. NORMAS TÉCNICAS

Las Normas Técnicas se pueden concebir como "El conjunto de reglas científicas o bien tecnológicas de carácter obligatorio, aplicables en el Distrito Federal, en las que se establecen los requisitos, especificaciones, parámetros y límites

permisibles que deberán observarse en el desarrollo de actividades o en el uso y destino de bienes que incrementen o puedan incrementar los niveles de riesgo.³⁹ Estas Normas Técnicas se establecen con el objetivo de complementar los reglamentos.

³⁹ Ley de Protección Civil para el Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación del 2 de Febrero de 1996. Pág. 40.

CAPITULO V

ANÁLISIS DE LA PROTECCIÓN CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL

Los agentes perturbadores que dan lugar a desastres son, fenómenos naturales o de origen humano. Jurídicamente podemos decir que los fenómenos son clasificados como tales, sino, como Hechos Jurídicos, Acosta Romero nos da una definición clara y precisa de lo que es un Hecho Jurídico, y él nos dice que: "Es un acontecimiento de la naturaleza o del hombre al que el derecho le reconoce expresamente en el orden jurídico consecuencias de derecho."⁴⁰ Aclarando que en los Hechos o Acontecimientos producidos por el hombre no interviene la voluntad ya que si esta interviene entonces estamos en presencia de un Acto Jurídico definido este por Alberto F. Senior como: "Un supuesto jurídico cuya diferencia específica consiste en que en él interviene la voluntad humana, a diferencia de los otros que son fenómenos de la naturaleza, estos son acontecimientos voluntarios."⁴¹

Entre los naturales se encuentran los geológicos e hidrometeorológicos y en los humanos los químicos sanitarios y socio-organizativos.

No todos los desastres son iguales; 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 los bienes materiales y en la naturaleza.

⁴⁰ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Pág. 622.

⁴¹ Senior, Alberto Francisco. Un Curso de Filosofía del Derecho. Editorial A.F.S.. México. 1999. Pág. 24.

Es necesario identificar los distintos sistemas que conforman los asentamientos humanos tanto para conocerlos como para actuar sobre ellos en la eventualidad de un desastre. Así como también identificar los agentes afectables, entendiendo por agente afectable "el compuesto por el hombre y su entorno físico, lo cual implica población, servicios y bienes materiales creados por el hombre y la naturaleza."⁴² Los daños producidos en este agente por las calamidades pueden ser de distintos tipos: humanos, materiales, productivos, ecológicos y sociales traduciéndose éstos, generalmente, en pérdidas parciales o totales en cada una de estas áreas. Una última reflexión sobre los agentes afectables permite afirmar que aunque hay fuerzas naturales y grandes daños en la mayoría de los desastres mas allá de las medidas preventivas, que cualquier sociedad pudiera tomar para evitarlos, puede decirse también que muchos de los daños ocurren como resultado de desarrollos humanos vulnerables. Estos desarrollos registran principalmente la inadecuación entre los requerimientos de relaciones ambientales seguras y sensibles en los niveles regional y local en ciertos segmentos de la sociedad y la actividad en esos niveles de las geografías económicas y de poder.

Lo anterior explica cómo se elevan los niveles de riesgo en la faja central y densamente poblada del país en caso de desastres de origen natural y humano al considerar que gran número de niveles habitacionales se encuentran asentados precariamente en zonas minadas, suelos inestables, áreas inundables, o en las inmediaciones de zonas industriales inseguras o ductos de materiales altamente combustibles, lo cual aumenta la vulnerabilidad de sus habitantes. Si a esto se agrega la significación económica, política, financiera y cultural de esta área para el país, lo cual implica simultáneamente la concentración de la infraestructura y todo tipo de bienes y servicios en torno principalmente a la capital del país, entonces la situación requiere de una atención muy particular y rápida. En materia de Protección Civil, las acciones preventivas son más importantes que las correctivas. Por ello resulta pertinente buscar las formas de reducir o evitar los

⁴² Comisión Nacional de Reconstrucción. Op. Cit. Pág. 76.

riesgos, a través de medidas que contemplen estos propósitos de prevención, logrando de igual forma un considerable ahorro de recursos al no requerirse de acciones correctivas.

Se puede hacer referencia también de los subsistemas de producción, consumo y distribución o se puede hablar de los subsistemas económico, social y urbano o aún se puede hacer una agrupación por tipo de servicios y necesidades y, en este caso, se puede hablar de sistemas de agua potable, drenaje, energía eléctrica, gas, alumbrado, transporte, basura, educación, recreación, salud, etc. y en ellos estudiar el impacto en el insumo, el traslado, la transformación, la regulación y la entrega.

De manera sintética puede decirse que el proceso tanto de crecimiento de la población que en menos de cincuenta años ha pasado de 80 millones en 1985 a un total próximo de 100 millones en 1996, como de su distribución en la faja central del país que cuenta con 40 millones de habitantes y, el acompañamiento de servicios y bienes de todo tipo, ha aumentado el riesgo al impacto de las calamidades ya no sólo de origen natural sino principalmente humano.

1. AGENTES PERTURBADORES

Tradicionalmente, los desastres se veían como producto de fuerzas sobrenaturales y como tales eran captados. Con el advenimiento de la ciencia, la explicación a estos fenómenos se ha buscado, por una parte, en las fuerzas del universo, principalmente de carácter geofísico y, por otra parte, en la presencia y accionar del hombre sobre la tierra.

Las comunidades humanas han sufrido siempre de los sismos, inundaciones, plagas y epidemias. Lo reciente es la reflexión científica sobre estos fenómenos.

La complejidad de los agentes que provocan los desastres ha hecho necesario conocer las circunstancias que los preceden y los acompañan y, en este sentido, se señalan cuatro factores significativos:

- ✓ El primero es la creciente población del mundo y su tendencia a concentrarse en centros urbanos, lo cual la expone a los efectos de los agentes perturbadores naturales.
- ✓ El segundo lo constituyen las diversas fuentes de energía que el hombre controla y que poseen el potencial para la creación de desastres de origen humano y que son vulnerables a los errores.
- ✓ El tercero es el carácter ambivalente de la energía que el hombre emplea.
- ✓ El cuarto corresponde a la intervención del hombre sobre el ambiente, con lo cual aumentan las posibilidades de romper con el equilibrio natural.

Del simple enunciado de los factores anteriores resulta el interés que significa su comprensión. Hasta la fecha dos eran los obstáculos mayores a esta comprensión:

- ✓ El primero emana de un entendimiento cabal de la manera en que puedan estimarse los beneficios y peligros de una acción propuesta en este sentido.
- ✓ El segundo en la formulación de un marco general que permita organizar nuestro entendimiento de los tipos de eventos que se combinan para crear desastres, ya que sin este medio se dificulta entender el futuro.

- ✓ El marco conceptual debe establecer una diferenciación explícita entre la calamidad o todo aquel evento o agente que pueda perturbar a un sistema afectable y transformar su estado normal o deficiente en uno de daños, y el desastre mismo, como un estado de daños del sistema afectable.

"El desastre puede definirse como el evento concentrado en tiempo y espacio, en el cual la sociedad o una parte de ella sufre un severo daño e incurre en 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."⁴³

LOS ELEMENTOS QUE LOS CONFORMAN

A partir de las definiciones materiales, resulta la necesidad de abordar los desastres desde tres aspectos: la calamidad, el sistema afectable y los mecanismos de regulación para hacerles frente.

Las calamidades están compuestas por fenómenos destructivos ocasionados por procesos físico-naturales y aquellos provocados por el hombre.

El afectable es el compuesto por el hombre y su entorno físico, lo cual implica población, servicios y bienes materiales creados por el hombre y la naturaleza.

El regulador está constituido por las acciones, normas y obras destinadas a proteger a los elementos afectables y controlar y prevenir los efectos y procesos destructivos que integran el agente perturbador o calamidad.

Los agentes perturbadores que dan lugar a desastres son básicamente fenómenos naturales y de origen humano.

⁴³ CENAPRED. Revista Informativa. México. Febrero 1991.

Entre los primeros se encuentran los hidrometeorológicos y los geológicos, como los huracanes, las lluvias y tormentas de granizo, las inundaciones, los vientos, las nevadas, los sismos, el vulcanismo, el colapso de suelos y deslaves, el hundimiento regional y agrietamiento y los maremotos o tsunamis.

Entre los segundos están los químicos, los sanitario-ecológicos y los sociales, entre los que destacan los incendios, las explosiones, las radiaciones, las fugas tóxicas, la contaminación de agua, aire y suelo, epidemias, plagas, aglomeraciones, accidentes de transporte, disturbios y fallas socioorganizativas.

Estos mismos fenómenos pueden ser clasificados por tipo de producción como directos y encadenados. Entre los primeros están: los huracanes, los vientos y el vulcanismo, y entre los segundos: las inundaciones, las radiaciones y la interrupción de servicios. Por su ámbito de desarrollo y traslado pueden ser geofísicos, biofísicos, tecnológicos y sociales.

CLASIFICACIÓN DE LOS AGENTES PERTURBADORES

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

Dos conceptos son básicos para el estudio y la intervención sobre las calamidades con el fin de reducir su magnitud o evitar su ocurrencia; son los mecanismos de generación o producción y aquellos que entrelazan varios desastres entre sí, llamados mecanismos de encadenamiento.

Por mecanismos de producción de calamidades se entiende el proceso a través del cual se genera un agente perturbador y que consta de las siguientes fases: preparación, iniciación, desarrollo, traslado y producción de impactos. La importancia de estos mecanismos es que permiten establecer opciones de intervención sobre el mismo, así como programas de investigación.

El análisis muestra que las calamidades suelen acompañarse de otras, de tal forma que la adecuada forma de enfrentarlas requiere comprender sus mecanismos de encadenamiento que pueden ser cortos, largos o integrados.

Para conformar el diagnóstico específico de manera sintética, se hace referencia a las calamidades que con mas frecuencia ocurren en la República Mexicana.

FENÓMENOS GEOLÓGICOS

Entre los fenómenos perturbadores de carácter geológico se encuentran -entre los más importantes- en primer lugar los sismos y luego las erupciones volcánicas. La sismicidad en el territorio nacional se debe principalmente a la actividad de las placas y fallas continentales y regionales que cruzan y circundan a la República Mexicana, distinguiéndose entre ellas la placa de Cocos, frente a las costas del Pacífico y las fallas de San Andrés y Clarión, que corren de norte a sur y de este a oeste.

Los estados con mayor incidencia de sismos se extienden en una franja que va del estado de Chiapas hasta el estado de Jalisco, incluyendo a los estados de Oaxaca, porciones de Veracruz, Guerrero, Michoacán, Colima, Jalisco, México, Morelos, Puebla y el Distrito Federal. A esta faja le sigue también en la costa pacífica de la República Mexicana una zona considerada pensísmica que se extiende principalmente por los estados de Nayarit, Sinaloa y parcialmente Sonora, Chihuahua y Baja California.

"El Agente Perturbador de Origen Geológico es la calamidad que tiene como causa las acciones y movimientos violentos de la corteza terrestre. A esta categoría pertenecen los sismos, terremotos, las erupciones volcánicas y la inestabilidad de los suelos."⁴⁴

FENÓMENOS HIDROMETEREOLÓGICOS

Los huracanes e inundaciones constituyen dos de los fenómenos hidrometeorológicos cuya incidencia es mas frecuente en la República Mexicana.

Las zonas más vulnerables corresponden a la península de Yucatán y a las regiones costeras, tanto del golfo de México como del océano Pacífico. Como ejemplo, en un periodo de cinco años entre 1973 y 1978 ocurrieron 24 huracanes, siendo los estados mas afectados los que se encuentran en el litoral Pacífico, Michoacán, Guerrero, Jalisco, Colima, Oaxaca y Sinaloa. En la zona del Golfo, lo fueron Veracruz y Tamaulipas.

En el mismo periodo antes citado, se dieron 450 inundaciones en casi todo el territorio nacional, siendo los estados que registraron mayores pérdidas: Veracruz, Guanajuato, Michoacán, Sinaloa y Tamaulipas. Por inundaciones pluviales los centros de población mas afectados fueron Guanajuato, Morelos, Ciudad Madero, Ciudad Victoria, Coatzacoalcos, Pánuco y Veracruz, y por inundaciones fluviales, Ciudad Valles, Tampico, Ciudad Madero, León, Irapuato, Cárdenas, Minatitlán, Reynosa y Poza Rica.

"El Agente Perturbador de Origen Hidrometeorológico es la calamidad que se genera por la acción violenta de los agentes atmosféricos, tales como: huracanes,

⁴⁴ Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil Op. Cit. Pág 169

inundaciones pluviales, fluviales, costeras y lacustres, tormentas de nieve, granizo, polvo, heladas, sequías y las ondas cálidas y gélidas.⁴⁵

FENÓMENOS QUÍMICOS

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 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, México, Nuevo León, Puebla, Guanajuato y Jalisco. A éstos pueden agregarse 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, Tamaulipas, Nuevo León, Guanajuato, Hidalgo, Puebla, México, el Distrito Federal, los más vulnerables a este fenómeno. Respecto a radiaciones, el manejo del material radioactivo en la República Mexicana requiere de particular atención.

Otro fenómeno que tiene también una gran incidencia son los incendios forestales, destacando, en este sentido, el Distrito Federal, Jalisco, Veracruz, Baja California Norte y Sonora.

⁴⁵ Comisión Nacional de Reconstrucción. Op. Cit. Pág. 72.

"El Agente Perturbador de Origen Químico es la calamidad que se genera por la acción violenta de diferentes sustancias derivadas de su interacción molecular o nuclear. Comprende fenómenos destructivos tales como: incendios de todo tipo, explosiones, fugas tóxicas y radiaciones."⁴⁶

FENÓMENOS SANITARIOS

Producto en parte del crecimiento de la población y del desarrollo industrial, la contaminación ambiental constituye un importante factor de riesgo para la comunidad.

Algunas de las zonas mas expuestas la constituyen los centros urbanos que concentran grandes plantas industriales y fuerte densidad de población, como son las zonas metropolitanas de la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, los corredores industriales de Toluca-Lerma, Puebla-Huejotzingo, Coatzacoalcos-Minatitlán, El Bajío y el complejo industrial de Cuernavaca.

Por ello, los servicios médicos públicos requieren de un mayor fortalecimiento en los asentamientos humanos a fin de mitigar los efectos producidos por la contaminación que favorece la extensión de cierto tipo de enfermedades, especialmente aquellas de tipo digestivo y respiratorio.

Probablemente los elementos mas expuestos son los ríos, ya que sirven de cuerpos receptores de desechos como es el caso del Pánuco, San Juan, Lerma y Santiago, Coatzacoalcos, Nazas, Balsas, Culiacán y El Fuerte.

"El Agente Perturbador de Origen Sanitario es la calamidad que se genera por la acción patógena de agentes biológicos que atacan a la población, a los animales y a las cosechas, causando su muerte o la alteración de su salud. Las epidemias o

⁴⁶ Idem

plagas constituyen un desastre sanitario en el sentido estricto del término. En esta clasificación también se ubica la contaminación del aire, agua, suelo y alimentos.⁴⁷

FENÓMENOS SOCIO-ORGANIZATIVOS

Otro grupo de fenómenos que producen desastres son los originados tanto en las actividades de las crecientes concentraciones humanas como en el mal funcionamiento de algún sistema propuesto por el hombre. En estas actividades aparecen catástrofes asociadas a desplazamientos tumultuarios que concentran, en un lugar y en un momento, a cantidades considerables de individuos. Las grandes ciudades del país están potencialmente expuestas a estos riesgos.

Otro renglón de estos fenómenos lo constituyen los accidentes terrestres, aéreos, fluviales o marítimos que llegan a producirse por fallas técnicas o humanas, provocando, con ello, una secuela de damnificados y desastres en términos de vidas humanas y daños materiales.

Por último, cabe señalar los desastres producto de los malos sistemas implantados, ya sea por objetivos equivocados, negligencia o instrumentación limitadas, falta de conocimientos, y ausencia de información.

La escala de los desastres que la tecnología moderna hace posible, así como el aumento de los daños engendrados por la creciente concentración de la población obligan a conocer mejor estos fenómenos y a actuar sobre ellos, de manera de poder minimizar los efectos causados por un fenómeno sísmico, una explosión de gas o la contaminación de un área.

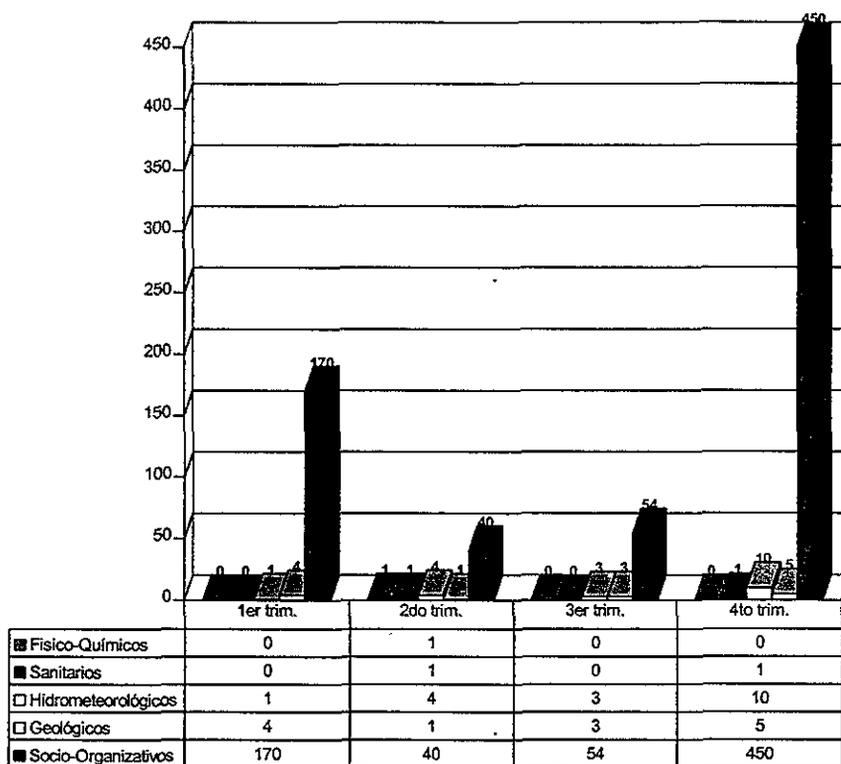
⁴⁷ Idem.

“El Agente Perturbador de Origen Socio-Organizativo es la calamidad generada por motivo de errores humanos o por acciones premeditadas, que se dan en el marco de grandes concentraciones o movimientos masivos de población.”⁴⁸

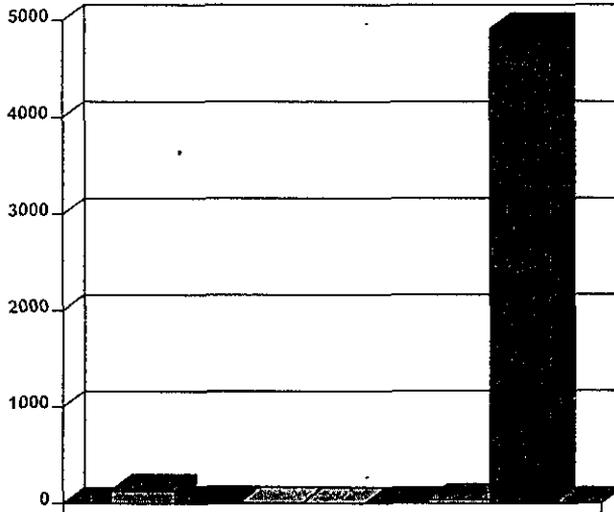
⁴⁸ CENAPRED. Op. Cit.

2. ESTADÍSTICAS

MUERTES SEGUN AGENTE PERTURBADOR

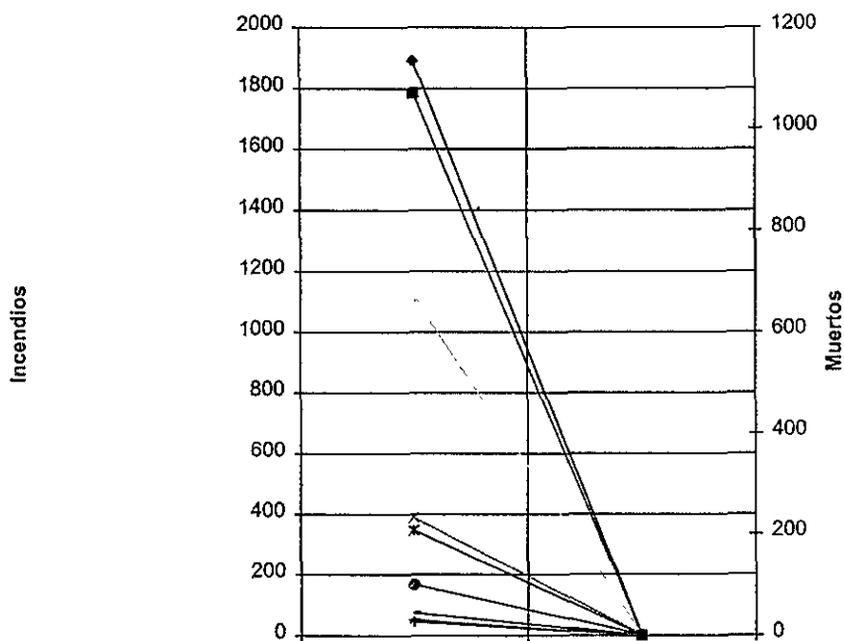


INCENDIOS SEGUN CAUSA (1998)



■ Fuentes Igneas y Cigarillos	132
■ Corto circuito	13
□ Fugas de gas	6
□ Sobre calentamiento de materiales	2
■ Descargas electromagnéticas	1
■ No Especificadas	34
■ Otras causas	4918

INCENDIOS SEGUN LUGAR DONDE OCURRIO EL SINIESTRO



■ Predio Baldio	1784	0
- Casa Habitación	1116	4
-x- Vehículo Particular	387	2
*- Establecimiento de Servicio	346	0
●- Establecimiento Comercial	168	1
+ Transporte Colectivo	45	0
- Establecimiento Industrial	74	0
- Otros	52	0
●- Vía Pública	1134	1

3. PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN EN LOS PLANES DE EMERGENCIA

Al sobrevenir un desastre, ya sea natural o debido a causas humanas, en el que ocurra la ruptura del equilibrio del orden tanto social como del entorno físico, se requiere la adecuación y racional formulación de planes tendientes a mitigar, en la medida de lo posible, el impacto de la catástrofe en las personas, la propiedad, así como en el funcionamiento de la comunidad afectada.

Un plan de emergencia supone el conocimiento profundo de los agentes perturbadores y sus efectos en los agentes afectados en áreas consideradas de alto y mediano riesgo, a fin de determinar el proceso regulador, es decir, aquellas actividades, procedimientos y acciones destinadas a la protección inmediata de la población y su medio como consecuencia del impacto de un desastre. Asimismo, contempla aspectos diversos, tales como la designación de una autoridad, la coordinación de las acciones y las organizaciones participantes, la óptima utilización de los servicios al igual que recursos disponibles, tanto humanos como materiales, y la canalización oportuna de la ayuda al sector damnificado.

El Estado mexicano siempre ha demostrado interés por identificar con profundidad las causas que provocan los desastres, así como sus efectos en la población y el medio, al igual que las acciones inmediatas a seguir para mitigar el sufrimiento de los núcleos humanos al impacto de una catástrofe.

De esta manera la activa y permanente participación de la sociedad ha sido señalada, con razón e insistencia, como la vía fundamental para la superación de problemas originados en una situación de desastre. Ante la amplitud que alcanzan estos fenómenos destructivos no se concibe en estos momentos un estado democráticamente fuerte y poderoso que no requiera de la concurrencia consiente y responsable de las grandes mayorías de la sociedad, las cuales constituyen su

real base de sustentación, como es históricamente propio de las políticas del Estado Mexicano.

La participación social, en este caso, trasciende con mucho la temporalidad que se imputa a fenómenos reconocibles en un horizonte no ya de corto plazo sino de emergencia, al proyectarse como un ejercicio organizado y sistemático orientado al perfeccionamiento de las bases sociales de la sociedad y al reforzamiento de la identidad y solidaridad nacionales, estos últimos factores trascendentales para fortalecer nuestros propósitos y prácticas como nación democrática y soberana.

Aunque la más activa participación de la población resulta indispensable para superar los efectos del desastre, no por ello la intensidad y permanencia de esa participación deben entenderse igualmente coyunturales.

La participación corresponsable de la sociedad es fundamental en la formulación de la política de Protección Civil, la aplicación y evaluación de sus instrumentos.

El grado de concatenación que existe entre las políticas, los objetivos y las finalidades del Estado y las aspiraciones y realidades políticas de la sociedad, es en sí, un factor de unidad de la misma que fortalece las bases que la sustentan, pero las condiciones globales hoy imperantes precisan de una interlocución efectiva entre autoridades y ciudadanía, vertical y horizontal, que informe y relacione, recoja e integre una expresión y una voluntad de carácter plural.

La movilización social realizada en un desastre pone en evidencia la alta capacidad de organización, de responsabilidad y compromiso ciudadano de los habitantes, así como su vocación de solidaridad social; asimismo la existencia de innumerables asociaciones privadas, de auxilio o de defensa de derechos ciudadanos, no políticas, con fines legítimos de defensa y mejoramiento socioeconómico, aptas no sólo para brindar el apoyo inmediato sino para cooperar

a lo largo de las secuelas de la catástrofe. Es por ello que se debe procurar alentar la participación social en el planteo y solución de las cuestiones relacionadas con la Protección Civil como parte de un impulso democratizador que preserve las formas de la democracia, las promueva y las amplíe, acciones todas ellas que al final arrojan, con certeza un arraigado sentimiento de seguridad sobre lo que se es y sobre lo que es preciso hacer para obtener lo que se desea ser.

El propósito de esta actividad es:

Alentar una participación más amplia y más libre de la colectividad en la eventualidad de un desastre, a través de los mecanismos de concertación que el Sistema debe prever en los programas correspondientes.

Sus tareas son:

- ✓ Convocar a los diferentes sectores a las reuniones abiertas para promover la discusión del sistema y de su problemática.
- ✓ Organizar eventos y foros de discusión, mesas redondas, conferencias, etc.
- ✓ Establecer estructuras permanentes de participación social de carácter formal e informal.
- ✓ Preparar la realización permanente de simulacros y pruebas, entrenando y capacitando a los voluntarios.
- ✓ Establecer sistemas de movilización.
- ✓ Promover la vinculación voluntaria de los ciudadanos a través de agrupaciones adecuadas.

- ✓ Asegurar el reconocimiento de las preocupaciones sociales.
- ✓ Proveer métodos de solución que impliquen e inviten a la participación social
- ✓ Promover la autoprotección corporativa y ciudadana.
- ✓ Participar en la conservación, mantenimiento y creación de las instalaciones que requiere la acción preventiva.
- ✓ Seleccionar a los voluntarios de acuerdo con las circunstancias y problemas.
- ✓ Promover mecanismos de premios y estímulos.
- ✓ Establecer las bases materiales de la organización.

CONCLUSIONES

- 1) Los organismos tanto del sector público como privado y social, llevan a efecto en el ámbito de sus competencias, y con la mejor de las intenciones, acciones tanto de prevención como de auxilio a la población en el caso de desastres.
- 2) Las catástrofes que han enlutado al país han demostrado la urgencia de consolidar, perfeccionar y ampliar los mecanismos de Protección Civil dentro de una organización de conjunto, que abarque los distintos sectores y niveles de administración, bajo una mas acabada coordinación preventiva y operativo.
- 3) Para que sea eficaz el Sistema Nacional de Protección Civil es necesaria una política de acción social en un sentido más amplio, la cual favorezca a la vez, el desarrollo social de todos los individuos que componen la colectividad nacional en especial a los menos favorecidos. Ello implica, por un lado, que todos los beneficios de esta Protección Civil se extiendan a toda la población sin distinción de edades, sexos, clases, ideologías y regiones. Por otro lado que se refuerce el poder de intervención y coordinación de las autoridades estatales y municipales en la toma de decisiones con el propósito de hacer más ágiles las acciones de prevención y auxilio en caso de desastre.
- 4) En materia de Protección Civil, las acciones preventivas son más importantes que las correctivas, por ello resulta pertinente buscar las formas de reducir o evitar los riesgos, a través de medidas que contemplen estos propósitos de prevención, logrando de igual forma un considerable ahorro de recursos al no requerirse de acciones correctivas.
- 5) En la medida en que la cultura de la Protección Civil aumente, y con ella el conjunto de conocimientos, valores y actitudes preventivas se logrará que cada

quien pueda protegerse y proteger a sus semejantes, conformarla será una tarea a largo plazo, para lo cual se requiere de la realización de campañas masivas de comunicación social en donde se diseñe y distribuya material informativo, y sobre todo, se debe de incorporar a estas a las nuevas generaciones a través del sistema educativo complementando esto con actividades en el hogar, ya que una verdadera cultura de Protección Civil es aquella en la que se desarrolla el espíritu de formar e informar, y no de alarmar a la población.

- 6) Es necesario organizar actividades destinadas a generar una conciencia pública de los riesgos a que estamos sujetos por nuestro lugar de residencia o actividad, que permita a todos saber que hacer para prevenir, enfrentar o mitigar los daños que puedan causar y como actuar ante la ocurrencia de un desastre.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo (Primer Curso). Octava Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1988.
- Azuara Pérez, Leandro. Sociología. Novena Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1992.
- Báez Martínez, Roberto. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Trillas. México 1990.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Undecima Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1997.
- Cavalla Rojas, Antonio. Antología, Geopolítica y Seguridad Nacional. Editorial UNAM. S.L. México 1979.
- Chinoy, Ely. Introducción a la Sociología (Conceptos Básicos y Aplicaciones). Editorial Paidós. México 1992.
- Chinoy, Ely. La Sociedad (Una Introducción a la Sociología). Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1985.
- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Vigésimasexta Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1987.
- Garza Salinas, Mario Alfonso. La Organización de la Seguridad Civil en el Distrito Federal y la Participación Ciudadana. Editorial INAP. México 1989.
- Navarrete M., Tarcísio. Los Derechos Humanos al Alcance de Todos. Segunda Edición. Editorial Diana. México 1992.
- Sayeg Helú, Jorge. El Constitucionalismo Mexicano. Editorial Porrúa S.A. México 1987.
- Senior González, Alberto Francisco. Sociología. Duodécima Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1993.
- Senior González, Alberto Francisco. Un Curso de Filosofía del Derecho. Editorial A.F.S.. México 1999.
- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo (Tomo Primero). Decimacuarta Edición. Editorial Porrúa S.A. México 1988.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con reformas y adiciones al día. Vigésimosexta edición. Ediciones Andrade. 1998.

Ley General de Población, con reformas y adiciones al día. 1998.

Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea. Legislación Militar, Tomo V, México. 1995.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Diario Oficial de la Federación del 31 de mayo de 1995.

Programa de Protección Civil 1995-2000, Diario Oficial de la Federación del 17 de Julio de 1996.

Ley de Protección Civil para el Distrito federal, Diario Oficial de la Federación del 2 de Febrero de 1996.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal del 29 de Diciembre de 1998.

Reglamento de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal, Diario Oficial de la Federación del 21 de Octubre de 1996.

Decreto que reforma el Reglamento de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación del 21 de Octubre de 1997.

Ley del Heroico Cuerpo de Bomberos, Gaceta Oficial del Distrito Federal del 24 de Diciembre de 1998.

Plan DN-III-E (Auxilio a la Población Civil en Casos de Desastre), Secretaría de la Defensa Nacional, México, 1996 y 1997.

OTRAS FUENTES

Arteaga Nava, Elisur, Convenio al Papel de los Estados en el Sistema Nacional de Protección Civil.

CENAPRED, Revista Informativa, México, febrero 1991.

Comisión Nacional de Reconstrucción, Comité de Prevención de Seguridad Civil, Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil. 1986.

Estudios, Asamblea General, Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales. Naciones Unidas, 1988.

Galindo Garfías, Estudios, Algunas Consideraciones sobre la Prevención de Seguridad Civil. 1985.

Guía Técnica para la Implementación de Programas Internos de Protección Civil, SINAPROC, S.G.. México. 1995.

Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil, SINAPROC, S.G.. México. 1994.

Programa Nacional para la Cultura de Protección Civil, Secretaría de Gobernación. 1995.

Términos de Referencia para la Elaboración de Programas Internos de Protección Civil en el Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal del 9 de Septiembre de 1998.

Thiago Cintra, José. Seguridad Nacional (Poder Nacional y Desarrollo). Diplomado en Análisis Político. Colegio de México. 1991.

ANEXOS

GLOSARIO DE TERMINOS

- **ALBERGUE o REFUGIO;** Lugar físico destinado a prestar asilo, amparo, alojamiento y resguardo a personas ante la amenaza, inminencia y ocurrencia de un fenómeno destructivo. Generalmente es proporcionado en la etapa de auxilio. Los edificios y espacios públicos, son comúnmente utilizados con la finalidad de ofrecer los servicios de albergue en casos de desastre.
- **ALERTAMIENTO;** Es la primera función del subprograma de auxilio, el cual tiene por objeto informar de manera oportuna, precisa, suficiente a las autoridades responsables de participar en las acciones de respuesta, sobre los niveles de emergencia que ofrece la situación presentada. La finalidad práctica de esta función estriba en colocar a esas autoridades en uno de los tres posibles estados de mando; prealerta, alerta o alarma, para asegurar las condiciones que les permitan una intervención adecuada.
- **APROVISIONAMIENTO;** Función del subprograma de auxilio que consiste en surtir víveres y otros elementos esenciales para la subsistencia de la población afectada por un desastre.
- **CENTRO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE DESASTRES;** Es un órgano administrativo desconcentrado, el cual se encuentra subordinado a la Secretaría de gobernación. Su propósito es ampliar el conocimiento de los agentes perturbadores, afectables y reguladores, así como promover y alentar, sobre bases científicas, la preparación y atención mas adecuada ante la ocurrencia de desastres. Para realizar esas labores sus funciones se dirigen principalmente a la investigación, capacitación, recopilación de información y difusión en la materia. Se considera como instrumento de carácter técnico indispensable para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil.
- **CENTRO NACIONAL DE OPERACIONES;** Organismo que opera temporalmente y que se constituye e instala por instrucciones expresas del Ejecutivo, sea éste el Presidente de la República, el Gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, o el Presidente de un Ayuntamiento. Se establece cuando hay una alta probabilidad de que ocurra una calamidad, o cuando ésta se presenta. Se encarga de coordinar y supervisar las actividades encaminadas a prestar servicios de asistencia y auxilio a la población para proteger la vida de sus habitantes, bienes y entorno.
- **CICLÓN TROPICAL;** Fenómeno natural que se origina y desarrolla en mareas de aguas cálidas y templadas, con nubes tempestuosas, fuertes vientos y

lluvias abundantes. Según la velocidad de los vientos, se clasifican en depresión tropical, cuando sus vientos máximos constantes alcanzan 62 Km/h; tormenta tropical, cuando sus vientos máximos constantes se encuentran entre 63 y 118 Km/h y huracán, cuando sus vientos exceden de 119 Km/h.

- **COMUNICACIÓN SOCIAL DE EMERGENCIA;** Función del subprograma de auxilio que consiste en brindar información y apoyo oportuno a la población y a las instituciones, canalizando coordinadamente la participación social, creando confianza en la población reduciendo la ansiedad, diluyendo los rumores y proporcionando un servicio de comunicación suplementario.
- **CONTAMINACIÓN AMBIENTAL;** Situación caracterizada por la presencia en el medio ambiente de uno o más elementos nocivos, en tal forma combinados que atendiendo a sus características y duración, en mayor o menor medida causan un desequilibrio ecológico y dañan la salud y el bienestar del hombre, perjudicando también la flora, la fauna y los materiales expuestos a sus efectos.
- **COORDINACIÓN;** Proceso de integración de acciones de una o varias instituciones, órganos o personas, que tienen como finalidad obtener de las distintas áreas de trabajo la unidad de acción necesaria para contribuir al mejor logro de los objetivos, así como armonizar la actuación de las partes en tiempo, espacio, utilización de recursos y producción de bienes y servicios para lograr conjuntamente las metas preestablecidas.
- **COORDINACIÓN DE LA EMERGENCIA;** Función del subprograma de auxilio que consiste en el establecimiento de sistemas o mecanismos para la coordinación de los organismos, sectores y recursos que intervienen, así como de las acciones de auxilio que se llevan a cabo con el impacto de una calamidad.
- **DAMNIFICADO;** Es toda persona que resulta afectada por un desastre, es decir, que ha sufrido daño o perjuicio en sus bienes, en cuyo caso generalmente ha quedado ella y su familia sin alojamiento o vivienda, en forma total o parcial, permanentemente o temporalmente, por lo que recibe de la comunidad y de sus autoridades, albergue y ayuda alimenticia temporales, hasta el momento en que se alcanza el restablecimiento de las condiciones normales del medio y la rehabilitación de la zona alterada por el desastre.
- **DERECHOS HUMANOS;** El conjunto de atributos y facultades inherentes a la naturaleza de la persona humana, reconocidos o no por la ley, que requiere para su pleno desarrollo personal y social.
- **DESASTRE;** Evento concentrado en tiempo y espacio, en el cual la sociedad o una parte de ella sufre un severo daño o incurre en 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.

- **DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL;** Es el órgano Ejecutivo correspondiente al nivel federal el cual tiene la responsabilidad principal de *implantar, operar y desarrollar* el Sistema Nacional de Protección Civil en todo el territorio nacional. Depende de la Coordinación General de Protección Civil, de la Secretaría de Gobernación.
- **ENCADENAMIENTO DE CALAMIDADES;** Peculiaridad de las calamidades que consiste en presentarse varias en forma conjunta o sucesiva, ya que la ocurrencia de una propicia o inicia otras.
- **ENTIDAD FEDERATIVA;** En el régimen federativo, porción de territorio cuyos habitantes se rigen por leyes propias, aunque sometidos en ciertos asuntos a las decisiones del gobierno general o central.
- **ENTORNO MEDIO AMBIENTE** es el conjunto de elementos naturales o generados por el hombre, los cuales interactúan en un espacio y tiempo determinados, propiciando la existencia, transformación y desarrollo de organismos vivos.
- **ENVENENAMIENTO;** Introducción en el organismo de cualesquiera de los tóxicos de naturaleza química o biológica en cantidades nocivas que causa trastornos de carácter grave que pueden llegar a ser mortales.
- **EPIDEMIA;** Es una calamidad de origen sanitario que consiste en una enfermedad infecto-contagiosa que se propaga a un gran número de personas en un periodo muy corto y claramente excede la incidencia normal esperada.
- **ERUPCIÓN VOLCÁNICA;** Es un fenómeno geológico que consiste en la liberación de magma proveniente de capas profundas de la tierra; esta magma aflora a la superficie por aberturas o fisuras de la corteza terrestre.
- **ESTADO;** Es una sociedad humana, establecida permanentemente en un territorio, regida por un poder supremo, bajo un orden jurídico y que tiende a la realización del bien común.
- **ESTADO DE EMERGENCIA;** Situación que se produce cuando hechos graves, o que se suponen tales, interrumpen la normalidad del país y ponen en peligro las instituciones constitucionales.

- **EVACUACIÓN;** Es la medida de seguridad que consiste en el alejamiento de la población de la zona de peligro, en la cual debe preverse la colaboración de la población civil, de manera individual o en grupos.
- **EVALUACIÓN DE DAÑOS;** Es la función del subprograma de auxilio la cual consiste en desarrollar los mecanismos que permitan determinar la dimensión física y social de la catástrofe, la estimación de la pérdida de vidas humanas y bienes materiales, las necesidades que deben satisfacerse y la determinación de posibles riegos.
- **EXPLOSIÓN;** Es un fenómeno originado por la expansión violenta de gases, se produce a partir de una reacción química, o por ignición o calentamiento de algunos materiales, se manifiesta en forma de una liberación de energía y da lugar a la aparición de efectos acústicos, térmicos y mecánicos.
- **GOBIERNO;** Es el poder soberano al cual están sujetos la población y el territorio.
- **IDENTIFICACIÓN DE RIESGOS;** Es el reconocimiento y localización de los probables daños que pueden ocurrir en el sistema afectable (población y entorno), bajo el impacto de los fenómenos destructivos a los que está expuesto.
- **INCENDIO;** Es el fuego no controlado de grandes proporciones, que puede presentarse en forma súbita, gradual o instantánea, al que le siguen daños materiales que pueden interrumpir el proceso de producción, ocasionar lesiones o pérdida de vidas humanas y deterioro ambiental. En la mayoría de los casos el factor humano participa como elemento causal de los incendios.
- **INUNDACIÓN;** Es el efecto generado por el flujo de una corriente, cuando sobrepasa las condiciones que le son normales, alcanza niveles extraordinarios que no pueden ser controlados en los vasos naturales o artificiales que la contienen, lo que ocasiona que el agua desbordada cubra zonas urbanas, tierras productivas y, en general valles y sitios bajos.
- **PERSONA MORAL;** Figura legal que permite la agrupación de individuos que procuran alcanzar los mismos fines y a los que se les reconoce capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones.
- **SEQUIA;** Condición del medio ambiente en la que se registra deficiencia de humedad, debido a que durante un lapso mas o menos prolongado, la precipitación pluvial es escasa.

- **SISMO**; Es un fenómeno geológico que tiene su origen en la envoltura externa del globo terrestre y se manifiesta a través de vibraciones o movimientos bruscos de corta duración e intensidad variable, los que se producen repentinamente y se propagan desde un punto original (foco o hipocentro) en todas direcciones.
- **SOBERANÍA**; *Facultad de autodeterminación de los pueblos. Supremacía constitucional que tiene el Estado para constituir la máxima autoridad, que tienden a un mismo fin empleando medios comunes.*
- **TALUD**; Es el declive que se produce en un muro o en un terreno.
- **TORMENTA ELÉCTRICA**; Es el fenómeno meteorológico el cual consiste en la descarga pasajera de corrientes de alta tensión en la atmósfera, a simple vista, se manifiesta en forma de relámpago luminoso que llena de claridad el cielo y al oído, como ruido ensordecedor, al cual se le conoce comúnmente como trueno.
- **VIENTO**; Es el aire en movimiento, que generalmente tiene una dirección horizontal.
- **VULNERABILIDAD**; Es la facilidad la conque un sistema puede cambiar su estado normal a uno de desastre, por los impactos de una calamidad.

GLOSARIO DE ABREVIATURAS

CENAPRED: Centro Nacional de Prevención de Desastres.

C.N.P.C.: Consejo Nacional de Protección Civil.

C.O.N.: Centro Nacional de Operaciones.

DGPC: Dirección General de Protección Civil.

SECOGEF: Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

S.C.T.: *Secretaría de Comunicaciones y Transportes.*

SEDENA: Secretaría de la Defensa Nacional.

SEDESOL: Secretaría de desarrollo Nacional.

S.E.P.: Secretaría de Educación Pública.

SEGOB: Secretaría de Gobernación.

SEMARNAP: Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca.

SINAPROC: Sistema Nacional de Protección Civil.

SIPROR: Sistema de Protección y Restablecimiento.

S.T.P.S.: Secretaría del Trabajo y Previsión Social.