

407



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

"LA PROTECCION CIVIL ANTE LOS DESASTRES
EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A ;

ANTONIA

HERNANDEZ

MARTINEZ



291157



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.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



REPUBLICA NACIONAL.
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F., a 27 de Septiembre del 2000

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

La pasante de esta Facultad, **HERNÁNDEZ MARTÍNEZ ANTONIA**, con número de cuenta 9031533-2, ha elaborado la tesis denominada **"LA PROTECCIÓN CIVIL ANTE LOS DESASTRES EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."**, bajo mi dirección, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que 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 impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
El Director del Seminario

PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



c c p - Lic. Fernando Serrano Migallón.- Director de la Facultad de Derecho.- presente

AGRADECIMIENTOS

A ti, Dios Mío, por darme luz y seguir tu camino, por que sé que me quieres y yo a ti y por darme el albedrío de decidir mi vida. Por ti todo.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por formar integralmente a mi persona al darme la oportunidad de desarrollarme profesionalmente, por que fue en ella donde pase los mejores y peores momentos de mi vida.

A la Facultad de Derecho por darme la oportunidad de estudiar esta carrera, conocer a excelentes maestros y compañeros de clase, así como aprender de todos y cada uno de ellos.

A mi asesor el Lic. Pedro Noguera Consuegra por su infinita paciencia, su fina atención hacia mi persona, por aceptar y tenerle fe a mi trabajo de tesis.

A Claudia por acompañarme en todas las etapas de mi carrera desde que nació, por ser el motivo de mi existencia y mi superación. Este trabajo es por ti y para ti. Te amo.

A Rene Hernández, por que el camino no se acaba aquí y me esperas al final de este.

A mi madre Ana Maria Martínez, pues con tus esfuerzos y ayuda he logrado realizar mis sueños. Gracias por darme la vida.

A Víctor C. Y Guillermo L. Por escucharme cuando más lo necesite y lo necesito, sin juzgarme ni criticarme, por guiarme y explicarme el camino de la honestidad. Sin su ayuda este sueño no habría sido una realidad.

A mis compañeros de Villa Coapa por su tolerancia, por su amor, por su tiempo por ser el conducto, junto con mi padrino, del Poder Superior.

A todos y cada uno de mis hermanos por estar siempre a mi lado, apoyarme y amarme. Gracias por crecer conmigo.

A ti que estas a mi lado, que te amo y se que me amas, aunque no estemos juntos.

LA PROTECCION CIVIL ANTE LOS DESASTRES EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

INDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	1

CAPITULO 1. ANTECEDENTES EN EL DERECHO.

1 ANTECEDENTES GENERALES.....	3
2 ANTECEDENTES JURIDICOS.....	7
2.1 CONVENIO DE GINEBRA DEL 12 DE AGOSTO DE 1949 Y LOS PROTOCOLOS ADICIONALES AL MISMO.....	13
2.2. EN LA LEGISLACION ESPAÑOLA.....	16
2.3 EN LA LEGISLACIÓN ALEMANA	18
2.4. EN LA LEGISLACIÓN FRANCESA.....	24

CAPITULO 2. CREACION DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

2.1. ANTECEDENTES PRINCIPALES DE IMPULSO AL ESTADO MEXICANO PARA HACER FRENTE A LOS DESASTRES NACIONALES Y/O LOCALES.....	30
2.2 SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL.....	37

CAPITULO 3.
FACULTADES DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION,
EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL,
EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

1 SECRETARIA DE GOBERNACIÓN.....	57
2. FUNCIONES Y FACULTADES DE COORDINACIÓN....	62
3. ALCANCE JURIDICO DE SUS FACULTADES..	73
4 PROGRAMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL.....	76
5 SITUACION ACTUAL DIRIGIDA AL VOLCAN POPOCATEPETL .	84

CAPITULO 4.
EL DISTRITO FEDERAL Y LA PROTECCION CIVIL.

1 DIRECCION GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL.....	89
2. FUNCIONES Y FACULTADES DE COORDINACIÓN....	95
3 ALCANCE JURIDICO DE SUS FACULTADES.....	99

CAPITULO 5.
CENTRO NACIONAL DE PREVENCION DE DESASTRES.

1 SU NATURALEZA JURÍDICA.....	106
2 FUNCIONES Y FACULTADES DE COORDINACION.....	109
3. ALCANCE JURIDICO DE SUS FACULTADES.....	111

CAPITULO 6
LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
ANTE LA PROTECCION CIVIL.

1. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA.....	121
3.2. ALCANCE JURIDICO DE SUS FACULTADES DENTRO DE LA LEGISLACION UNIVERSITARIA.....	125
3 FUNCIONES Y FACULTADES DE COORDINACIÓN.....	127

CAPITULO 7.
PROTECCION CIVIL EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
SITUACIÓN ACTUAL

EN EL MEDIO GUBERNAMENTAL.....	134
1. OBJETIVOS DE LA PROTECCION CIVIL EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	149
2. PERSPECTIVAS DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	165
3. PROTECCION CIVIL EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LOS PARTICULARES.....	172
CONCLUSIONES	181
BIBLIOGRAFÍA.....	190
ABREVIATURAS UTILIZADAS	196

INTRODUCCIÓN

La protección civil en México ya no es un tema nuevo, por ello es necesario hacer una revisión minuciosa de las acciones que el Gobierno Federal, Estatal y Municipal han realizado; compilando, verdaderamente, la información que de 15 años a la fecha se ha venido generando. El marco jurídico no puede ser disperso cuando es probable, dentro de la legislación mexicana, un compendio de funciones y facultades de las autoridades competentes- en sus tres niveles- y de todos y cada uno de los actores que participan en la protección civil.

El presente estudio tiene como finalidad principal la de reunir la mayor información posible de los principales actores de la protección civil dentro del marco jurídico que lo regula con el objeto de proporcionar una herramienta útil para todos aquellos interesados en la materia. Asimismo tener una base de información fidedigna para poder llevar la historia de estos actores dentro de la protección civil.

Desde la primera congregación de seres humanos en aldeas se ha tenido noticia del impacto que provoca un fenómeno natural en las aldeas, mismo que provoca efectos que pueden llegar al desastre. Por ello ha sido necesario establecer acciones para evitar o disminuir los efectos de los desastres. Esta evolución no podía ser anárquica, el primer capítulo abarca los antecedentes que se han venido generando en la materia tanto generales como jurídicos, haciendo mención del primer concepto jurídico que se da de la protección civil. Asimismo a nivel mundial se realizan acciones en pro de la materia, la Comunidad Europea ha dado grandes avances principalmente los países de Alemania, Francia y España. Sus respectivas leyes de protección civil fueron analizadas en este capítulo.

El Sistema Nacional de Protección Civil es el marco por medio del cual se desarrolla la protección civil en México, el segundo capítulo desglosa al Sistema desde sus tres aspectos: el Institucional; el Operativo y el Jurídico que se han

logrado por el impulso que el Gobierno, en sus tres niveles, ha realizado. La Secretaría de Gobernación es la autoridad competente a nivel federal en la materia; así el capítulo tercero escribe las funciones, facultades y el alcance jurídico de estas y la de los órganos adscritos a la Secretaría que la auxilian en su función de Coordinador del Sistema Nacional de Protección Civil. El Programa Nacional de Protección Civil es el instrumento por medio del cual se materializa la aplicación de lo establecido en el Sistema Nacional de Protección civil, también se incluye un análisis del cuerpo del documento.

El Distrito Federal fue el parte aguas de la historia de la protección civil en México, por ello es necesario incluirlo dentro de este estudio así como para ejemplificar como se estructura un Sistema Estatal de Protección Civil y establecer las funciones y facultades de las autoridades competentes en este nivel de Gobierno

Los elementos técnicos asesores del Sistema Nacional de Protección Civil son el Centro Nacional de Desastres y la Universidad Nacional Autónoma de México. los capítulos quinto y sexto describen las funciones y facultades de cada uno, respectivamente, de acuerdo a su naturaleza jurídica y la legislación que los regula. Y Finalmente el objetivo básico y principal de la Protección Civil es el ser humano, el ciudadano o gobernado que no se puede excluir ni ser excluido del Sistema nacional de Protección Civil. El último capítulo del estudio describe como se ha desarrollado el particular dentro del esquema de la materia.

La protección civil en México ya es una realidad, pero una realidad que constantemente debe ser analizada y actualizada. Debe ser aplicada de acuerdo a los documentos que le dan sustento jurídico y social, mismo que no deben ser descuidados por todos y cada uno de nosotros, porque como lo describe el mismo Sistema Nacional de Protección Civil, la Protección Civil es una acción corresponsable.

CAPITULO 1. ANTECEDENTES EN EL DERECHO

1.1. ANTECEDENTES GENERALES

LA COMPRESIÓN DEL PRESENTE Y LA PROSPECTIVA DE LOS FENOMENOS NO PUEDE REALIZARSE SIN UN CONOCIMIENTO PROFUNDO DE NUESTRO PASADO HISTORICO¹. Esta es la premisa, fundamental en el que hacer de los científicos sociales y de los historiadores, que se aplica también a los desastres naturales.

El estudio sistemático en México de los desastres naturales, así como de los efectos, manifestaciones y consecuencias que provocaron en las sociedades del pasado, en las cuales se presentaron, ha estado casi ausente entre los estudios de las ciencias sociales, incluyendo el área del derecho. La falta de estos estudios, es un hecho inexplicable, frente a la frecuente incidencia de los desastres y sus consecuencias en la sociedad.

Historiógrafos contemporáneos, a partir de las investigaciones de Luis Chávez Orozco, han estudiado los efectos de algunos de los fenómenos naturales en la sociedad novohispana, sin embargo, estos estudios se realizaron solo desde una perspectiva económica, desatendiendo otros aspectos entre ellos el jurídico y, específicamente la intervención del Gobierno mexicano o de las formas de gobierno que se hayan manifestado a través de la conformación del Estado Mexicano como nación, ante la presencia de los "desastres naturales" y sus consecuencias para la sociedad.

¹ Los sismos en la historia de México I. ¿Por qué estudiar la Historia Sísmica de México. pag. 11 Virginia Acosta Romero/ Gerardo Suarez Reynoso.

Resulta difícil el desarrollo de la idea donde los desastres naturales no son solo referencia colateral sino el objetivo central, ya que el estudio de los fenómenos, particularmente de aquellos cuyos efectos resultaron desastrosos, se encuentran aparejados con hechos sociales, políticos, económicos y culturales. Nos enfrentamos a un serio problema de toda investigación con características históricas: las fuentes.

EPOCA PREHISPANICA

De la época del México antiguo serían los Códices dentro de los cuales se relatan los desastres naturales a los que estuvieron expuestos los habitantes de aquella época, posteriormente a través de dos fuentes coloniales, los registros de las Alhóndigas y pósitos y las series de Diezmos, para el siglo XIX tenemos algo que apareció a fines del periodo colonial las Gacetas y los Periódicos.

Aunque las huellas de la presencia del hombre en la República Mexicana remonta ya a más de veinteñal años, es hasta el horizonte preclásico donde se tienen sistemas de aldeas ligadas con centros ceremoniales, asentamientos que empezaron a sufrir el impacto de las calamidades, principalmente sismos e inundaciones a los que les atribuían una explicación mítica. De manera específica puede mencionarse Cuicuilco como el primer centro ceremonial en el antiplano afectado por la erupción del Xitle que cubrió de lava la porción sudoeste de la Cuenca de México.

Algunos siglos después florece en el Antiplano Central la cultura Teotihuacana, que se vio sujeta a fuertes desastres encadenados y producto, tanto de la actividad del hombre como de los límites de la naturaleza. El primer desastre que afecto directamente a una sociedad establecida, al cual se le atribuye el abandono de Teotihuacan a mediados del siglo VII, fue uno del tipo

socio-organizativo debido a la presencia de una enorme población que desencadenó serios procesos de deterioro en su entorno.

En el área Maya se dio un fenómeno semejante dado el movimiento centrífugo a que tendió esta sociedad, calamidad que se presentó como producto de agentes de carácter económico-social. Para 1519 la población de la Cuenca de México alcanzó un total aproximado de un millón quinientos mil habitantes cuya economía se basaba en la agricultura, misma que dio lugar al desarrollo de las chinampas que construyeron un sistema de cultivo con riego y drenaje, obras de protección y defensa, con diques que tenían, una doble función: servir como calzadas de agua y reducir las inundaciones durante la época de lluvias.

Los Mexicas tuvieron que luchar contra las inundaciones de agua salada provenientes del Lago de Texcoco. A la llegada de los españoles podían considerarse como grandes obras hidráulicas de protección, transporte y comunicaciones al Albarradón de Netzacualcoyotl, México-Xochimilco y Tlahuac. No solo los fenómenos socio-organizativos se presentaron, durante esta época existen datos de que se presentaron también los de carácter hidrometeorológico y geológicos.

EPOCA COLONIAL

En el área de la Nueva España se consideraba que la población disminuyó de seis millones de habitantes a un millón, las cuales se debieron a desastres de tipo sanitarios, como las epidemias del periodo abarcado del año 1520 al 1597. Del periodo abarcado del año 1601 al 1668, en la parte central de la República, nuevamente son los fenómenos sanitarios los que desembocaron los desastres; las grandes epidemias como el tifo (cocoliztli), sarampión e influenza aparecen con alta mortandad, acompañados de sequía y hambruna.

simismo en el periodo abarcado del año 1714 a 1798 continúan los desastres de tipo sanitario, los que provocan que la población indígena materialmente quedara lestrizada. Durante esta época, también se manifestaron y se dio la lucha contra las calamidades de carácter hidrometeorológico.

AL NORTE de la Nueva España fueron las epidemias las causantes de los desastres sanitarios que provocaron alta mortandad en el área, aunados a la explotación a que se vieron sujetos los indígenas, que en el espacio, de tres a cuatro generaciones esta población materialmente desapareció. Al sudeste, la situación es similar a la del antiplano y norte del país, donde la ausencia de las defensas naturales afectó a la población nativa por las enfermedades epidémicas traídas por los españoles, sin embargo, esta población del área maya se vio afectada, no solo por este tipo de fenómeno, sino además debido a la política española de congregación de pueblos se agregan las calamidades de las hambres y los fenómenos hidrometeorológicos como los huracanes y las constantes inundaciones.

MEXICO INDEPENDIENTE.

LAS GUERRAS. Desbordando el siglo XIX y, paralelamente a la incidencia de las calamidades de origen natural, las luchas de la Independencia, de la Reforma y de la Revolución, así como las guerras contra las intervenciones extranjeras dejaron por sí solas una estela de destrucción, tragedia y miseria; basta recordar en ese sentido el millón de muertos durante la Revolución Mexicana como indicador de la fuerza de la calamidad y la magnitud del desastre. Los fenómenos destructivos connaturales del país aparecieron en forma de fenómenos hidrometeorológicos, tales como los huracanes al norte del país o las inundaciones al sur del país y a nivel sanitarios epidemias como la de la viruela al centro del país

SIGLO XX

La explosión demográfica y la concentración de la población en las grandes ciudades y el desarrollo de la industria han multiplicado las posibilidades de que las calamidades de origen humano se presenten, así como que los fenómenos del tipo natural incrementen las posibilidades de provocar desastres acompañados de los daños al hombre es su persona, bienes y entorno. Los incendios forestales y los urbanos han incrementado provocados por el uso de nuevas materias y combustibles, apareciendo aquí los desastres de tipo químico; simultáneamente las inundaciones, huracanes y lluvias siguen aportando anualmente sus calamidades, presentándose también aunque con menor incidencia los sismos y erupciones volcánicas. A lo anterior pueden agregarse los accidentes aéreos, ferroviarios, carreteros y marítimos, todos en conjunta y a grandes magnitudes alcanzan el calificativo de desastres en sus cinco clasificaciones: químicos, socio-organizacionales, hidrometeorológicos, geológicos y sanitarios.

1.2. ANTECEDENTES JURIDICOS

Las calamidades como agentes destructivos han asolado el territorio de la República Mexicana, pero solo hasta que la primera población creció se empezaron a producir los desastres, como consecuencia de esto se iniciaron los trabajos de protección.

Un tanto escasos los antecedentes jurídicos ante la falta de normas que regularan tal situación, la falta de normatividad y organización para hacer frente a un desastre se aunó a que paralelo a este ocurría una situación política, social o cultural de mayor trascendencia, así, por ejemplo, en la época de la Nueva España se ocupaban más de conquistar, evangelizar que de auxiliar a la población indígena ante la incidencia de las epidemias traídas por los mismos españoles; las autoridades indígenas se ocuparon más de la defensa ante esta conquista que de

los riesgos de los fenómenos a los que se vieron afectados, por lo anterior evidentemente se ausentaron normas y sobre todo, jurídicas que regularan, de alguna forma, los efectos de estos desastres.

No obstante lo anterior no hay ausencia de como la sociedad a hecho frente a los fenómenos, fueron diversas las autoridades las que han hecho intervención para evitar los efectos de los fenómenos naturales y humanos que desencadenaban en desastres.

Las actitudes y respuestas de la sociedad mexicana y de sus autoridades han cambiado con el curso de los años, la población de la cuenca de México se sostenía de una economía agrícola por lo que construyeron un sistema de cultivo con riego y drenaje, obras de protección y de defensa, todas ellas dirigidas por una elite que ordenaba la construcción de diques para regular la distribución del agua y reducir las inundaciones. La explicación dada a los fenómenos, era mitica atribuida a los dioses, por lo que las autoridades de la época a cargo de hacer frente a los desastres eran los sacerdotes y el emperador.

En la época colonial la iglesia tenía gran participación pero en las tareas de protección participaron grandes contingentes humanos dirigidos por los españoles quienes utilizaron frecuentemente las técnicas y los instrumentos prehispánicos ya establecidos; la iglesia le atribuía a los fenómenos un carácter divino.

Durante el siglo XIX la iglesia disminuyó su participación y las autoridades civiles afrontaban la situación de emergencia generada por fenómenos naturales.

En la etapa contemporánea de nuestra historia, algunos fenómenos de naturaleza destructiva que en el curso del presente siglo se presentaron han vulnerado el medio, el patrimonio personal o colectivo, y la integridad física de los mexicanos. Pero es precisamente a partir de la situación de emergencia generada por los sismos de 1985, al rebasar el desastre la capacidad de recursos disponibles, que comenzó a darse un enfoque nacional a la problemática de los desastres, y cristalizó la idea de contar en el futuro, a nivel nacional, con un

sistema de protección civil estable al servicio de la población frente a la eventualidad de un desastre. Así a partir de un hecho negativo, surge una consecuencia positiva y de gran trascendencia: la constitución jurídica de un Sistema Nacional de Protección Civil; con antecedentes en el plan Dn-III-E de la Secretaría de Defensa Nacional y el plan homólogo de la Secretaría de Marina, el Sistema Nacional de Protección Civil se nutre también de las experiencias vividas por varias dependencias del Sector Público Federal.

Históricamente, el Sistema Nacional de Protección Civil ya en su instrumentación jurídica, surge el nueve de octubre, 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. Estuvo constituida por seis comités dentro de los cuales es el de Prevención de Seguridad Civil, por la naturaleza de sus funciones y el alcance de su objetivo, resulto ser el de mayor trascendencia social; el principal de sus objetivos fue el de organizar y establecer un Sistema Nacional de Protección Civil que garantizará la mejor planeación, seguridad, auxilio y rehabilitación de la población y su entorno ante situaciones de desastre, incorporando la participación de la sociedad en su conjunto.

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 las instituciones privadas, a fines de abril de 1986, concluyeron los trabajos de elaboración y discusión del documento emitido por el Comité de Prevención de Seguridad Civil y sus nueve subcomités: "Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil y el Programa de Protección Civil que las mismas contienen", que más tarde, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de mayo de ese mismo año, fueron aprobadas por el Ejecutivo.

A partir de las "Bases", que otorgan sustancia y expresión jurídica por virtud del decreto que las aprueba, el Sistema Nacional de Protección Civil asume una

estructura orgánica; dicho documento; como su nombre lo indica es la base de la protección civil en México cuya estructura se determino de la siguiente manera:

El documento esta conformado por una Presentación y trece capítulos, lo que constituye tres grandes apartados: el primero señala el marco conceptual y la planeación del Sistema, en el segundo la propuesta de la estructura institucional y en el tercero la propuesta operativa, es un hecho que la protección civil corresponde a la administración pública federal de acuerdo al único considerando del Decreto que aprueba estas bases.

Jurídicamente a través de los años existían ya algunas normas que regulaban la incidencia de ciertos tipos de fenómenos, sin embargo se encontraban dispersas en todo el sistema jurídico mexicano, interviniendo diversas entidades del Gobierno según se tratara del fenómeno, así, por ejemplo, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos relativo a la prevención y mitigación de desastres causados por los fenómenos hidrometeorológicos, con la Secretaría de Salud, que tradicionalmente extiende sus servicios de prevención, tratamiento y recuperación en lo referente a enfermedades, y la Secretaría de Desarrollo Social, cuya contribución deriva tanto de la planeación del desarrollo urbano como de la regulación de la problemática ecológica.

En el tiempo comprendido entre los años 1989-1994 a través del Plan Nacional de Desarrollo, la Secretaría de Gobernación en su carácter de componente operativo del Sistema Nacional de Protección Civil, Instrumenta mediante los Consejos Estatales de Protección Civil y las Unidades de Protección Civil en las Entidades Federativas y en el Distrito Federal, los programas de Protección Civil, su elaboración y guías metodológicas destinadas a la organización de los Comités de Protección Civil en el sector Gobierno, social y privado, contando con la concurrencia de la comunidad científica y académica, así como la de las asociaciones de profesionales, definiendo las líneas de comportamiento aplicable a los grupos de voluntarios y a la población civil en general, con miras a propiciar la formación de una conciencia colectiva sobre la responsabilidad que a cada sector le corresponda asumir en caso de desastre,

con el objeto de obtener una cultura de protección y autoprotección; constituyendo el Plan Nacional de Desarrollo el sustento legal y político de la acción del Gobierno Mexicano ante los desastres naturales.

El 11 de mayo de 1990 mediante Decreto se crea el Consejo Nacional de Protección Civil, como órgano consultivo y de coordinación de acciones encabezado por el Presidente de la República integrado por nueve Secretarios de Estado y el Jefe del Distrito Federal, los anteriores con carácter permanente, así como la participación de los demás Secretarios, los Gobiernos Estatales, Municipales, los sectores privados, sociales, académicos y grupos voluntarios, teniendo las funciones que en 1986 tuvo a su cargo el Comité de Prevención y Seguridad Civil.

El tres de julio de 1990 se publica el Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de ese mismo año.

El 13 de julio de 1992 se publica una norma oficial mexicana NOM-S-PC-1-1992 SEÑALES, AVISOS PARA PROTECCION CIVIL, COLORES FORMAS Y SIMBOLOS A UTILIZAR

Es nuevamente el actual Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, a un nivel nacional, el sustento jurídico político de la acción gubernamental ante los desastres, así dentro de los años comprendidos entre 1989 a la actualidad, diversos Estados de la República Mexicana han elaborado y puesto en vigencia sus respectivos leyes y reglamentos de Protección Civil. En el Distrito Federal el 11 de diciembre de 1995 la Primera Legislatura de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal emite un Dictamen con proyecto de ley para Protección Civil en el Distrito Federal con el que se pretende abrogar el Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal vigente pero es hasta 1997 cuando entra en vigor la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal junto con su reglamento

Continuando con los antecedentes jurídicos no debo de dejar de mencionar que el término de Protección Civil se utiliza por primera vez en el año de 1949, en un Convenio de Ginebra que en el siguiente apartado me referiré.

1.2.1. CONVENIO DE GINEBRA DEL 12 DE AGOSTO DE 1949 Y LOS PROTOCOLOS ADICIONALES AL MISMO.

El término *Protección Civil* aparece por primera vez como figura jurídica en el Convenio de Ginebra de 1949, pero para poder entender que relación tiene con la actual figura de la protección civil de los Estados Unidos Mexicanos, se necesita hacer un recuento del porque aparece como tal la protección civil, en que momento y su objetivo.

Normas tanto consuetudinarias como convencionales integran el llamado Derecho Humanitario Internacional, estas reglas son aplicables a los conflictos armados(jus in bello) y son denominadas mundialmente como normas de derecho internacional aplicables en los conflictos armados.²

De conformidad por lo establecido por la Carta de Las Naciones Unidas, que aunque sé prohíbe la guerra como sanción lícita del derecho internacional, permite, en cambio, conflictos armados de los Estados en ejercicio de su derecho inminente de legítima defensa, individual o colectiva. ¿Pero, que tiene que ver la anterior situación con la protección civil?. La misma Asamblea General de las Naciones Unidas, ha venido exhortando " a todas las partes en conflictos armados a que reconozcan y cumplan las obligaciones que les imponen los instrumentos humanitarios y a que observen las normas internacionales aplicables, en particular las de las Convenciones de la Haya de 1899 y 1907, el Protocolo de Ginebra de 1925 y los Convenios de Ginebra de 1949". El objeto de estas normas es el de regular, mediante prohibiciones, el empleo irracional de la fuerza entre combatientes, proteger a las víctimas, preservar a las poblaciones civiles y a la humanidad.

² Artículo 2/c del Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a los conflictos armados internacionales de 1977. Tratado de Derecho Internacional. Tomo II Reglas Especiales de Derecho Internacional. Pedro Pablo Camargo. Editorial Themis. México 1993

Las normas de derecho internacional aplicables en los conflictos armados tienen su origen en la práctica observada por los beligerantes en la última etapa del medioevo como consecuencia de la influencia cristiana, en materia de progreso de este derecho en la segunda mitad del siglo XX hay que mencionar los logros conseguidos en las dos conferencias internacionales a saber: La Conferencia Diplomática Sobre La Reafirmación y El Desarrollo Del Derecho Internacional Aplicable En Los Conflictos Armados, celebrada en Ginebra, en 1977, la cual adoptó dos protocolos adicionales a los convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949: a) el protocolo I, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales; y b) el protocolo II relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, cuya finalidad es dar protección a las víctimas en los conflictos armados internos de cada país y; La Conferencia de la Naciones Unidas sobre la prohibición o restricción del empleo de ciertas armas convencionales.

Las prácticas consuetudinarias aplicables en los conflictos armados teniendo, como ya se menciona, sus orígenes durante la última parte del medioevo; desde entonces han sido adoptadas más de veinte convenciones a las que únicamente me referiré a los cuatro convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 y sus dos protocolos adicionales de 1977, dentro de los cuales nos importa el Convenio de Ginebra núm. IV relativo a la protección de las personas civiles en tiempos de guerra y el protocolo adicional a los convenios de Ginebra relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (protocolo II de 1977).Aplicables, ambos, tanto a los conflictos armados de carácter internacional como a los conflictos armados sin carácter internacional. Así al estallar un conflicto armado entra en vigor una terminología especial prevista en las normas especiales de derecho internacional, por lo cual definen por *concentración de personas civiles* " se entiende una concentración de personas civiles, de carácter permanente o de carácter temporal, como en las partes habitadas de las ciudades, los pueblos o las aldeas habitadas, o como en los

campamentos o las columnas de refugiados o evacuados, o los grupos de nómadas.

Los cuatro convenios de Ginebra contienen en común el artículo 3º en virtud del cual se establecen reglas de derecho internacional humanitario para los conflictos armados de carácter interno, es decir, guerras civiles o luchas guerrilleras. Sin embargo, el citado artículo no contiene una definición, por lo cual el protocolo adicional a los convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (protocolo II), de 1977, fue preparado para ser aplicado a este tipo de conflictos armados.

Es dentro del protocolo I, de 1977, adicional al convenio de Ginebra número IV, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados de carácter internacional, donde se menciona por primera vez el término de protección civil, a saber: por medio de este protocolo se estableció la norma fundamental en cuanto a la protección general de la población civil y de los bienes de carácter civil contra los efectos de las hostilidades "a fin de garantizar el respeto y la protección de la población civil y de los bienes de carácter civil, las partes en conflicto harán distinción en todo momento entre población civil y combatientes, y entre bienes de carácter civil y objetivos militares y, en consecuencia, dirigirán sus operaciones únicamente contra objetivos militares" artículo 48. Incluye, además de las medidas de precaución en las operaciones militares a fin de preservar a la población civil y, finalmente, prevé los servicios de *protección civil*.

Con lo anteriormente señalado podemos ver el antecedente inicial del término protección civil, además de que la figura jurídica se define como "todas las tareas humanitarias destinadas a proteger a la población civil contra los peligros de las hostilidades y las catástrofes y a ayudarla a recuperarse de sus efectos inmediatos, así como facilitar las condiciones necesarias para su supervivencia", una definición distinta a la de nuestro derecho.

1.2.2. EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA

Más que un antecedente en el derecho mexicano por parte de la legislación española, es un poco más un análisis comparativo de esta con la mexicana de acuerdo a como se desarrolla la protección civil en ambos países, ya que ,simultáneamente, nacen jurídicamente las normas, tanto la mexicana como la española, aplicables a la protección civil.

El fundamento jurídico de la protección civil española se encuentra en su Constitución, en la misma se establece la obligación de los poderes públicos de garantizar el derecho a la vida y la integridad física como primero y más importante de los derechos fundamentales –artículo 15-, los principios de unidad nacional y solidaridad territorial – artículo 2- y las exigencias esenciales de eficacia y coordinación administrativa –artículo 103-.

La Ley 2/1985 de 21 de enero, sobre protección civil es el primer instrumento jurídico que regula en España la anterior materia, define en su artículo 1º a la protección civil como un servicio público en cuya organización, funcionamiento y ejecución participan las diferentes Administraciones Públicas, así como los ciudadanos mediante el cumplimiento de los correspondientes deberes y la prestación de su colaboración voluntaria, sin embargo esta ley no concreta los ámbitos en los que ejercen responsabilidades y competencias de las diferentes administraciones, remitiéndose a lo que señalan los diferentes planes de protección civil, esto da una importancia a la Norma Básica prevista en el artículo 8º de la Ley, que debe contener las directrices esenciales para la elaboración de los Planes.

En concreto el artículo 8º establece la aprobación por el Gobierno Español de una Norma Básica denominada Norma Básica de Protección Civil, mediante Real Decreto 407/1992 de 24 de abril, por el cual se aprobó, misma que contiene

las directrices para la elaboración de los Planes Territoriales y de los Planes Especiales, por sectores de actividad, tipos de emergencia y actividades concretas; cumpliendo con este artículo, se establece la Norma Básica, cuyos principios informadores son: la responsabilidad, autonomía de organización y gestión, coordinación, complementariedad, subsidiariedad, solidaridad, capacidad de integración y garantía de información.³

Previa a la mencionada norma y hasta el momento de su aplicación mediante Real Decreto 1378/1985 de 1 de agosto, se establecen las MEDIDAS PROVISIONALES PARA LA ACTUACIÓN EN SITUACIONES DE EMERGENCIA EN LOS CASOS DE GRAVE RIESGO, CATASTROFE O CALAMIDAD PÚBLICA., que tenía por objeto establecer las medidas provisionales necesarias para la actuación de los órganos y autoridades competentes en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública que puedan producirse hasta que se aprueben y homologuen los planes a que se refiere el artículo 8º de la Ley 2/1885.

Se puede observar que la protección civil española se basa igualmente en un Sistema pero se encuentra definida por un cuerpo básico que inicia con su Constitución, la Ley 2/1985 y reforzando a esta la Norma Básica ambas de aplicación nacional, por lo cual es una situación sencilla en su aplicación, no así la mexicana, que si bien la protección civil se sustenta jurídicamente en las bases que la establecieron dicho sistema mediante decreto pero son diversas las normas que establecen el marco jurídico de la protección civil, sin embargo, no hay una ley de aplicación federal que unifique criterio jurídicos que hagan posible la pronta acción de lo que es la figura de la protección civil en México.

³ Universidad Politécnica de Valencia. Master Técnicas de Prevención y Gestión de Emergencias en Entornos Urbano. Valencia, España 1994.

1.2.3. EN LA LEGISLACION ALEMANA.

Dentro de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, en su artículo 2º manifiesta que "Todos tienen derecho a la vida y a la integridad física..." elevando a rango constitucional el deber del Gobierno de garantizar estos derechos, siendo esta ley la reglamentación de las bases de la vida estatal y social en Alemania como la base jurídica suprema.

En el artículo 35º establece lo referente a la ayuda en caso de catástrofe al determinar que un Land⁴ podrá solicitar a otros Länder, de efectivos e instituciones de otras administraciones la asistencia de fuerzas de la policía en casos de catástrofe natural. Lo mismo cuando se presente una catástrofe natural que pusiere en peligro a más de un Land, el Gobierno Federal podrá ordenar a los Gobiernos de los Länder, que pongan a su disposición fuerzas de la policía, así como emplear unidades de la Policía Federal de las Fronteras y de las Fuerzas Armadas.

El Órgano competente para legislar y planear sobre la protección civil es la Federación de acuerdo al artículo 73º de esta Ley, la ejecución de la misma estará a cargo de Lans. las tareas del Gobierno Federal se llevan a cabo por el Ministerio Federal del Interior (BMI) y la Oficina Federal de Protección Civil directamente subordinada al Ministerio el Interior.

La Oficina Federal de Protección Civil es responsable de las tareas administrativas del Gobierno Federal que le sean transferidas por la ley o que sean ordenadas por el Ministerio Federal del Interior o con, el consentimiento de este

⁴ Los Länder de la República Federal de Alemania poseen un propio poder originario, no derivado de la Federación. Son entes comunitarios con estatalidad propia. La ejecución de las leyes – incluso las federales- competen a los länder. Ley fundamental de la República Federal de Alemania. Documento público, impreso en la R.F.A 1986. Introducción, Constitución y estructura. Pág. IX.

por la oficina Federal Técnicamente responsable. La Oficina Federal de Protección Civil es particularmente responsable de lo siguiente :

1.- Apoyar técnicamente a las autoridades federales responsables, en la preparación de un plan uniforme de defensa civil.

2a.-capacitar al personal que tenga que ver con cuestiones de defensa civil, y entrenar al personal ejecutivo y a los instructores de control de desastres dentro del contexto de sus tareas de defensa civil.

2b.- desarrollar factores de entrenamiento de protección civil, incluyendo autoprotección.

2c.- apoyar a los gobiernos locales y a las asociaciones gubernamentales locales, en el cumplimiento de sus tareas de acuerdo con el art. 5º párrafo 1 de la ley.

3.- participar en avisar a la población.

4.- informar a la población sobre protección civil, en particular sobre la posibilidad de ofrecer medidas de protección y apoyo.

5.- preparar tareas para la investigación técnico-científica, mediante acuerdos con los Estados Federales; evaluar los resultados de las investigaciones así como reunir y evaluar publicaciones en el campo de la defensa civil.

6.-Probar mecanismos e instrumentos, enfocados exclusiva o principalmente a hacia la protección civil, y participar en la aprobación, estandarización y aseguramiento de la calidad de dichos artículos.

Los poderes otorgados al gobierno federal de acuerdo con el artículo 85º de la Constitución en el campo de la protección civil son transferidos a la Oficina Federal de Protección Civil.

La prevención en tiempo de paz en caso de desastre u otras emergencias es tarea de los Lans que son los responsables del control de desastres. La protección civil en Alemania comprende todos los aspectos de la vida y no es materia exclusiva del estado, dependerá también de la autoprotección y la iniciativa de la población; la Ley de Protección Civil subraya la importancia de la autoprotección en su artículo 1º Según la Ley de la Protección Civil (ZSG) de 1997, las tareas siguientes serán resueltas por la Protección Civil:

1. autoprotección;
2. aviso a la población;
3. refugios;
4. disposiciones relativas a los refugios;
5. control de desastres;
6. medidas para la protección de la salud y;
7. medidas para la protección del patrimonio cultural de la nación.

AUTOPROTECCIÓN.- Comprende las medidas que la población en general y cada individuo en particular deben de asumir para disminuir o eliminar el daño que se presente en su caso trabajo para cuidar su vida y su salud. Cada persona que tenga la capacidad de la autoprotección podrá prestar su ayuda en cualquier base; para ello se prevé la Estructura de la Promoción Y la Dirección de la Autoprotección que está a cargo de los Gobiernos Locales; esta consiste en el establecimiento, la promoción y la administración de la autoprotección de las autoridades y compañías en contra de inminentes peligros. Para la capacitación y entrenamiento civiles, los Gobiernos pueden hacer uso de las organizaciones participantes en la protección civil: Brigadas Antiincendios, la Unidades e

Instalaciones de la Autoridades Competentes para la Protección contra Catástrofes, servicio de Socorro de Emergencia (THW).

AVISO A LA POBLACIÓN.- Las autoridades locales serán las competentes para advertir a la población de algún peligro inminente que resulte de un desastre. El Gobierno Federal identificará los riesgos particulares que signifiquen una amenaza para la población en caso de defensa. La autoridades de los Estados Federales responsables de la advertencia en caso de desastres, y alertaran a la población sobre riesgos particulares que signifiquen una amenaza para la población en caso de defensa. Considerando que las Instalaciones de advertencia requeridas para control de desastres no sean suficientes para la protección civil, el Gobierno Federal prestará suplementariamente sus propias instalaciones.

El Gobierno Federal está autorizado para la aplicación obligatoria de la ley para regular en detalle los procedimientos para alertar a la población en el caso de defensa, en particular el intercambio de información entre el gobierno y los Estados Federales, así como para anunciar el peligro, incluyendo reglas directas sobre conductas legalmente obligatorias, con el consentimiento de Bundesrat.⁵

REFUGIOS Y DISPOSICIONES RELATIVAS A ESTOS.- Los refugios públicos o resguardos son todos los lugares restaurados con los fondos públicos para la protección de la población en caso de riesgos inminentes; son administrados por los gobiernos locales y en caso de que se tenga que utilizar un inmueble particular, todos los gastos que se generen por concepto de administración y mantenimiento del mismo serán reembolsado por el Gobierno Local de que se trate, en general serán utilizado por los gobiernos que serán los responsables de la evacuación en caso de desastre y de ubicar a la población en los refugios.

⁵ El Bundesrat o Cámara alta es la representación de los Länder, colabora en calidad de elemento federativo en la legislación. Está constituido por representantes de los gobiernos de los Länder

CONTROL DE DESASTRES.- *La integración de Mando del Desastre* Las unidades e instituciones que participan en el control de desastres de acuerdo con la Ley, también llevarán a cabo las tareas para proteger la población de peligros y daños particulares daños inminentes en el caso de defensa requerida. Ellos serán equipados y entrenados adicionalmente para este propósito. El Ministerio Federal del Interior determinará el tipo y alcance de equipo adicional y entrenamiento, previo acuerdo con la autoridad del Estado suprema responsable.

Las unidades e instituciones de la Institución Federal Technisches Hilfswerk (la Organización Alemana de Apoyo Técnico) apoyará el control de desastres en el caso de defensa con respecto a la ejecución de las tareas. La autoridad responsable para el control de desastres maneja y coordina todas las medidas de apoyo dentro de su área. Dirige las unidades e instituciones involucradas con el mando del desastre durante la ejecución de sus tareas de acuerdo con la Ley. Esta autorizada para girar instrucciones a las agencias responsables de las unidades dentro de su área acerca de la organización de eventos con respecto al entrenamiento suplementario y extenso así como al alojamiento y mantenimiento de equipo suplementario. En el caso de ejercicios y ejercicios ordenados de acuerdo con la Ley, tendrá también el mando sobre las unidades e instituciones de la Institución Federal Technisches Hilfswerk, THW que se ha instruido y ha sido autorizado para proporcionar la ayuda técnica dentro del contexto de protección civil.

MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN DE LA SALUD.- Las Oficinas de Salud Pública deberán asegurar la participación de las autoridades responsables de las medidas suplementarias para el cuidado de la salud de los civiles en coordinación con las Unidades de las Fuerzas Armadas Federales.

Los cuerpos representativos legales y profesionales de doctores, dentistas,

veterinarios y químicos, las asociaciones de los seguros de salud públicos y agencias responsables para las instituciones relacionadas con el cuidado de la salud y sus asociaciones, participarán en la planeación y supervisión de requerimientos y asimismo apoyaran a las autoridades. Las autoridades responsables están autorizadas para exigir que, las agencias responsables por los hospitales preparen y mantengan planes de operación y de emergencia para el cuidado de la salud.

MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN. Las medidas para protección de recursos culturales nacionales es basado una ley referente a la Convención del 14 de mayo de 1954 para la protección de recursos culturales nacionales en el caso de conflictos armados.

La Protección Civil en Alemania es parte de una estructura denominada Defensa Civil, que básicamente se refiere a la protección de los civiles en tiempos de guerra, es decir, la protección de la persona, sus bienes y entorno pero solo en caso de un conflicto armado y en tiempos de paz pero refiriéndose exclusivamente a la protección de la vida, bienes y entorno ante la inminencia de un desastre. La Oficina Federal de Protección Civil es la directamente competente en el área de la protección civil, competencia que deriva del Ministerio del Interior. Otro aspecto importante es que la política sobre la materia en este país se dirige hacia la autoprotección. Por ello regulan dentro de la Ley la participación voluntaria, que se inclina un poco a la obligatoriedad de las personas de capacitarse en la autoprotección y la autoayuda, es decir todas las personas entre los 18 y los 60 años de edad deben de capacitarse en estos dos aspectos para lograr los objetivos, el Gobierno Federal ha establecido presupuesto para cada uno de los siete aspectos básicos de la protección civil; para el año 2000 el presupuesto para cubrir los aspectos de la autoprotección se destino 2, 000, 110 de Marcos Alemanes. Es probable que por ser un país desarrollado se destine tal cantidad de dinero, sin embargo, ante la ocurrencia de un desastre la población hace frente a

este con pérdidas relativamente nulas esto se debe ha que la autoprotección es una política constante y no solo por tiempo limitado.

1.2.4. EN LA LEGISLACIÓN FRANCESA

La estructura de la Protección Civil en Francia, se encuentra fundamentada jurídicamente en la Ley del 22 de julio de 1987 que estipula "La seguridad civil tiene por objeto la prevención de riesgos de cualquier naturaleza así como la protección de las personas, posesiones y medio ambiente contra los accidentes, desastres y catástrofes."⁶

En el Decreto número 65-28 de fecha 13 de enero de 1965 referente a la aplicación del artículo 17º de la Ordenanza del 7 de enero de 1959 donde establece la facultad del Ministerio del Interior de estar a cargo de la Defensa Civil quién la ejercerá a través de la Dirección de Defensa y Seguridad civil (DDSC) y, el Decreto de 11 de julio de 1991 que estructura orgánicamente a la DDSC

La seguridad civil en Francia es una responsabilidad compartida entre el Estado a través de los ministerios y departamentos (órganos desconcentrados), colectividades y municipios, la organización descansa en dispositivos de emergencia puestos a lo largo del territorio francés; estos dispositivos son una gama de respuestas a la emergencia que se presenta que incluyen las siguientes acciones:

- Resguardo de las poblaciones ante la ocurrencia de un desastre
- Protección al ambiente (a la lucha contra la contaminación)
- La protección de los bienes materiales.

⁶ La Comunidad Europea maneja dentro de la seguridad civil a la protección civil ya que el termino de seguridad civil es, para ellos más amplia.

A NIVEL CENTRAL. El Ministerio del Interior, encargado de la seguridad civil, prepara las medidas de prevención y seguridad, coordina los medios de emergencia del Estado, las colectividades locales y los establecimientos públicos de Francia. Esta facultad la ejerce a través de la DDSC, cuya principal misión es la de involucrar a la protección civil en las medidas de prevención y emergencia, que requieran en todas circunstancias, el resguardo de las poblaciones.

El Director ejerce funciones de defensa y coordina los servicios encargados de:

- La preparación y ejecución de las medidas tocantes a la prevención;
- La prevención de los riesgos civiles de cualquier naturaleza y la planificación de medidas de emergencia y seguridad civil;
- De las acciones de auxilio que apuntan a las seguridad de las personas, sus posesiones y medio ambiente, tanto en tiempo de paz como de crisis;
- De los medios de intervención de la seguridad civil;
- De apoyar a los servicios locales de rescate y de combate contra incendios, así como al desarrollo de normas que regulen a los cuerpos de bomberos y;
- La promoción de la enseñanza de la seguridad civil y la formación de oficiales del cuerpo de bomberos.

La estructura orgánica de la Dirección comprende a la:

- Subdirección de Prevención y la Protección de las Poblaciones;
- Subdirección de la Administración y Modernización;
- Subdirección de los Servicios de Emergencia y Bomberos;
- Subdirección de la Organización de seguridad y de Defensa Civil;
- La Misión de Defensa y Continuidad Nacional;
- La inspección de Defensa y Seguridad Civil,

- El orden de la Formaciones Militares de la Seguridad Civil (COMFORMSC) quienes se coordinan con la Subdirección de Organización de Auxilios y la Defensa Civil y;
- Un Centro Operacional de Ayuda a la Decisión (C.O.A.D.)

Los servicios descentralizados de la dirección , entre otros,;

- 4 unidades de Instrucción e Intervención;
- 4 establecimientos de Apoyo Operacional y Logístico;
- 5 Estados Mayores de Zona con su Centro Interregional de Coordinación ((CIRCOSC) y;
- El Instituto Nacional de Estudios de la Seguridad Civil (INESC).

Dispone de los siguientes medios nacionales de intervención y coordinación de auxilios: aéreos y terrestres, personal civil y militar –4 unidades militares (UIISC) y medios financieros, en 1998 por 100 millones de francos y 200 millones de presupuesto para la operación de la Dirección.

El Centro Operacional de Ayuda a la Decisión tiene como misión reunir toda la información concerniente a un evento grave que pueda amenazar a la población, sus bienes y medio ambiente: Es una herramienta permanente de ayuda a las decisiones gubernamentales que informan al Ministerio del Interior todas las situaciones que justifiquen la adopción de medidas de emergencia. También debe responder a todas las solicitudes de información técnica formuladas por las autoridades municipales y poner a disposición de estas, en caso necesario los medios que requiera para la coordinación de la ayuda nacional e internacional.

El Instituto Nacional de Estudios de la Seguridad Civil, fue creado en 1954 y en 1994 es erigido como un establecimiento público administrativo, sus tres misiones esenciales son: contribuir al desarrollo de estudios, investigación referente a la seguridad civil, asegurar la formación inicial y continúa de los bomberos profesionales y la formación de los bomberos voluntarios y, asegurar la

enseñanza y difusión de la información acerca de los riesgos y desastres de toda naturaleza, además de aportar capacitación.

A NIVEL INTERMEDIO. Oficina principal de Zona de seguridad Civil, a través de el Estado Mayor de Zona de Seguridad Civil (EMZSC) quien tiene la facultad de analizar y elaborar un programa de formación de bomberos, así como un Plan de Organización General de Auxilio (ORSEC) regional que coordina las acciones de auxilio que involucran varios departamentos.

A NIVEL POBLACIÓN. Las autoridades a nivel local facultadas en la prevención de riesgos y a la organización de auxilios son: los Prefectos, los Alcaldes y los bomberos, todos dentro de límite de sus facultades.

El Prefecto prepara y activa, en caso de desastre el ORSEC, así como los otros planes de emergencia, además de elaborar los planes de prevención de riesgo natural previsible – como inundaciones-. Para los siniestros que exceden la capacidad de una comunidad, es la autoridad legalmente encargada de la dirección de las operaciones de socorro pudiendo requerir los medios privados de auxilio (como ambulancias), cuenta además con el apoyo del Departamento Interministerial de la Defensa y Protección Civil ((SIDPC).

Los Alcaldes son los responsables para la seguridad el ciudadano en el territorio de su municipio, se apoya en los bomberos quienes pertenecen a los cuerpos intermunicipales o estatales y en cada departamento se encuentra el Servicio Departamental de Fuego y Emergencia (SDIS), establecimiento público departamental, el Director está subordinado a los Prefectos y Alcaldes interesados en la aplicación operacional del departamento y, finalmente los bomberos voluntarios, profesionales y militares quienes son, el primer término, los actores que aseguran cotidianamente la protección de la población contra los accidentes y desastres.

Los Prefectos y los Alcaldes comparten la responsabilidad de la prevención de accidentes y la dirección de las operaciones de auxilio a las víctimas, pero cuando el evento rebasa la capacidad de respuesta del Municipio, la coordinación de auxilios corresponde solo al Ministerio del Interior.

DEFENSA CIVIL Y PROTECCION CIVIL.-La Comunidad Europea homologa sus normas jurídicas de tal manera que exista la unificación en todos los aspectos tanto sociales, culturales y políticos, así, han tomado la ideología de disminuir el volumen de las fuerzas armadas convencionales en Europa y la reducción general de los presupuestos de Defensa, obligan a una selección restrictiva de sus medios, como consecuencia de todo lo anterior, el apoyo civil al esfuerzo de la defensa adquiere mayor relevancia, al facilitar la aportación de aquellos servicios y recursos, no propiamente militares, que permiten alcanzar una efectiva capacidad de respuesta ante una situación de crisis o emergencia.

El estado de preparación civil, es un aspecto fundamental para crear esa percepción, por lo que el valor disuasivo de la defensa solo puede ser completo si, además de la preparación militar, existe un nivel de preparación civil. El concepto de defensa Civil es equivalente al de Preparación Civil y más amplio que el anglosajón de "Civil Defense" (Protección Civil), ya que abarca las actividades dirigidas a la disposición o movilización de unos recursos y servicios civiles capaces de satisfacer las necesidades de la Defensa Nacional General⁷

En España el concepto de Defensa Civil es definido en la Ley Orgánica 6/80 de Criterios Básicos de la Defensa Nacional y de la Organización Militar en su artículo 21 como "La disposición permanente de todos los recursos humanos y materiales, no propiamente militares, al servicio de la Defensa Nacional, y también, en la lucha contra todo tipo de catástrofes extraordinarias.

⁷ Marco Manuel Uceda. Subdirector General de Defensa Civil. Dirección General Política de Defensa de Valencia. Master Técnicas de Prevención y Gestión de Emergencias en Entornos Urbanos. Universidad Politécnica de Valencia 6 de junio de 1994.

La Defensa Civil trata de la gestión y aplicación de los recursos y servicios, no propiamente militares, a las necesidades de la defensa, la protección civil busca en forma directa, la salvaguarda de las personas y sus bienes; podría matizarse la diferencia entre ambos conceptos diciendo que la Defensa Civil defiende con medios civiles, la protección civil defiende a los medios civiles (personas y bienes). No obstante no puede desligarse la Defensa Civil y la Protección Civil, ya que está última, como los transportes o las comunicaciones, todos ellos servicios básicos, no son "per se" competencia de Defensa Civil, pero sí pueden precisar coordinación por parte de ella.

Dentro de la Legislación Comunitaria Vigente se encuentra la Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, reunidos en el Seno del Consejo, sobre la mejora de la asistencia recíproca entre Estados miembros (de los cuales forman parte Alemania, España y Francia) en caso de catástrofe naturales o tecnológicas, dentro de los antecedentes señalan los siguientes. el 25 de junio de 1987 establecieron una cooperación comunitaria en materia de Protección civil donde se estableció una red de responsables permanentes de los Estados Miembros y de la Comisión con el fin de acrecentar, por medio de la información recogida, el conocimiento de los dispositivos de urgencia disponibles en cada Estado miembro en caso de catástrofe, posibilitando así su mejor y más rápida utilización y, un Vademécum⁸ de la Protección Civil que contiene, entre otras cosas, un inventario de los medios de intervención disponibles en los Estados Miembros en caso de emergencias. Como antecedentes, entre otros, estos serían los más importantes; en la resolución convinieron diversas medidas sobre la intervención, en caso de desastre, con la ayuda de un Estado a otro que lo requiera, donde los equipos de socorro deberán tener autonomía logística y autosuficiencia sobre el terreno durante al menos 48 horas.⁹

⁸ Del Latin vade, ve; y mecum, conmigo. Libro manual que lleva uno en general consigo. Pequeño Larousse en color. Ediciones Larousse Madrid España pág. 923

⁹ EUR-Lex: Legislación comunitaria vigente página Internet http://europa.eu.int/eur-lex/es/m/dat/1991/es_491Y727_01.num.

Instalaciones de la Autoridades Competentes para la Protección contra Catástrofes, servicio de Socorro de Emergencia (THW).

AVISO A LA POBLACIÓN.- Las autoridades locales serán las competentes para advertir a la población de algún peligro inminente que resulte de un desastre. El Gobierno Federal identificará los riesgos particulares que signifiquen una amenaza para la población en caso de defensa. La autoridades de los Estados Federales responsables de la advertencia en caso de desastres, y alertaran a la población sobre riesgos particulares que signifiquen una amenaza para la población en caso de defensa. Considerando que las Instalaciones de advertencia requeridas para control de desastres no sean suficientes para la protección civil, el Gobierno Federal prestará suplementariamente sus propias instalaciones.

El Gobierno Federal está autorizado para la aplicación obligatoria de la ley para regular en detalle los procedimientos para alertar a la población en el caso de defensa, en particular el intercambio de información entre el gobierno y los Estados Federales, así como para anunciar el peligro, incluyendo reglas directas sobre conductas legalmente obligatorias, con el consentimiento de Bundesrat.⁵

REFUGIOS Y DISPOSICIONES RELATIVAS A ESTOS.- Los refugios públicos o resguardos son todos los lugares restaurados con los fondos públicos para la protección de la población en caso de riesgos inminentes; son administrados por los gobiernos locales y en caso de que se tenga que utilizar un inmueble particular, todos los gastos que se generen por concepto de administración y mantenimiento del mismo serán reembolsado por el Gobierno Local de que se trate, en general serán utilizado por los gobiernos que serán los responsables de la evacuación en caso de desastre y de ubicar a la población en los refugios.

⁵ El Bundesrat o Cámara alta es la representación de los Länder, colabora en calidad de elemento federativo en la legislación. Está constituido por representantes de los gobiernos de los Länder

CONTROL DE DESASTRES.- *La integración de Mando del Desastre* Las unidades e instituciones que participan en el control de desastres de acuerdo con la ley estatal también llevarán a cabo las tareas para proteger la población de peligros y daños particulares daños inminentes en el caso de defensa requerida. Ellos serán equipados y entrenados adicionalmente para este propósito. El Ministerio Federal del Interior determinará el tipo y alcance de equipo adicional y entrenamiento, previo acuerdo con la autoridad del Estado suprema responsable.

las unidades e instituciones de la Institución Federal Technisches Hilfswerk (la Organización Alemana de Apoyo Técnico) apoyará el control de desastres en el caso de defensa con respecto a la ejecución de las tareas. La autoridad responsable para el control de desastres maneja y coordina todas las medidas de apoyo dentro de su área. Dirige las unidades e instituciones involucradas con el mando del desastre durante la ejecución de sus tareas de acuerdo con la Ley. Esta autorizada para girar instrucciones a las agencias responsables de las unidades dentro de su área acerca de la organización de eventos con respecto al entrenamiento suplementario y extenso así como al alojamiento y mantenimiento de equipo suplementario. En el caso de funcionamientos y ejercicios ordenados de acuerdo con la Ley, tendrá también el mando sobre las unidades e instituciones de la Institución Federal Technisches Hilfswerk, THW que se ha instruido y ha sido autorizado para proporcionar la ayuda técnica dentro del contexto de protección civil.

MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN DE LA SALUD.- Las Oficinas de Salud Pública deberán asegurar la participación de las autoridades responsables de las medidas suplementarias para el cuidado de la salud de los civiles en coordinación con las Unidades de las Fuerzas Armadas Federales.

Los cuerpos representativos legales y profesionales de doctores, dentistas,

veterinarios y químicos, las asociaciones de los seguros de salud públicos y agencias responsables para las instituciones relacionadas con el cuidado de la salud y sus asociaciones, participarán en la planeación y supervisión de requerimientos y asimismo apoyaran a las autoridades. Las autoridades responsables están autorizadas para exigir que, las agencias responsables por los hospitales preparen y mantengan planes de operación y de emergencia para el cuidado de la salud.

MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN. Las medidas para protección de recursos culturales nacionales es basado una ley referente a la Convención del 14 de mayo de 1954 para la protección de recursos culturales nacionales en el caso de conflictos armados.

La Protección Civil en Alemania es parte de una estructura denominada Defensa Civil, que básicamente se refiere a la protección de los civiles en tiempos de guerra, es decir, la protección de la persona, sus bienes y entorno pero solo en caso de un conflicto armado y en tiempos de paz pero refiriéndose exclusivamente a la protección de la vida, bienes y entorno ante la inminencia de un desastre. La Oficina Federal de Protección Civil es la directamente competente en el área de la protección civil, competencia que deriva del Ministerio del Interior. Otro aspecto importante es que la política sobre la materia en este país se dirige hacia la autoprotección. Por ello regulan dentro de la Ley la participación voluntaria, que se inclina un poco a la obligatoriedad de las personas de capacitarse en la autoprotección y la autoayuda, es decir todas las personas entre los 18 y los 60 años de edad deben de capacitarse en estos dos aspectos para lograr los objetivos, el Gobierno Federal ha establecido presupuesto para cada uno de los siete aspectos básicos de la protección civil; para el año 2000 el presupuesto para cubrir los aspectos de la autoprotección se destino 2, 000, 110 de Marcos Alemanes. Es probable que por ser un país desarrollado se destine tal cantidad de dinero, sin embargo, ante la ocurrencia de un desastre la población hace frente a

este con pérdidas relativamente nulas esto se debe ha que la autoprotección es una política constante y no solo por tiempo limitado.

1.2.4. EN LA LEGISLACIÓN FRANCESA

La estructura de la Protección Civil en Francia, se encuentra fundamentada jurídicamente en la Ley del 22 de julio de 1987 que estipula "La seguridad civil tiene por objeto la prevención de riesgos de cualquier naturaleza así como la protección de las personas, posesiones y medio ambiente contra los accidentes, desastres y catástrofes."⁶

En el Decreto número 65-28 de fecha 13 de enero de 1965 referente a la aplicación del artículo 17º de la Ordenanza del 7 de enero de 1959 donde establece la facultad del Ministerio del Interior de estar a cargo de la Defensa Civil quién la ejercerá a través de la Dirección de Defensa y Seguridad civil (DDSC) y, el Decreto de 11 de julio de 1991 que estructura orgánicamente a la DDSC

La seguridad civil en Francia es una responsabilidad compartida entre el Estado a través de los ministerios y departamentos (órganos desconcentrados), colectividades y municipios, la organización descansa en dispositivos de emergencia puestos a lo largo del territorio francés; estos dispositivos son una gama de respuestas a la emergencia que se presenta que incluyen las siguientes acciones:

- Resguardo de las poblaciones ante la ocurrencia de un desastre
- Protección al ambiente (a la lucha contra la contaminación)
- La protección de los bienes materiales.

⁶ La Comunidad Europea maneja dentro de la seguridad civil a la protección civil ya que el termino de seguridad civil es, para ellos más amplia.

A NIVEL CENTRAL. El Ministerio del Interior, encargado de la seguridad civil, prepara las medidas de prevención y seguridad, coordina los medios de emergencia del Estado, las colectividades locales y los establecimientos públicos de Francia. Esta facultad la ejerce a través de la DDSC, cuya principal misión es la de involucrar a la protección civil en las medidas de prevención y emergencia, que requieran en todas circunstancias, el resguardo de las poblaciones.

El Director ejerce funciones de defensa y coordina los servicios encargados de:

- La preparación y ejecución de las medidas tocantes a la prevención;
- La prevención de los riesgos civiles de cualquier naturaleza y la planificación de medidas de emergencia y seguridad civil;
- De las acciones de auxilio que apuntan a la seguridad de las personas, sus posesiones y medio ambiente, tanto en tiempo de paz como de crisis;
- De los medios de intervención de la seguridad civil;
- De apoyar a los servicios locales de rescate y de combate contra incendios, así como al desarrollo de normas que regulen a los cuerpos de bomberos y;
- La promoción de la enseñanza de la seguridad civil y la formación de oficiales del cuerpo de bomberos.

La estructura orgánica de la Dirección comprende a la:

- Subdirección de Prevención y la Protección de las Poblaciones;
- Subdirección de la Administración y Modernización;
- Subdirección de los Servicios de Emergencia y Bomberos;
- Subdirección de la Organización de seguridad y de Defensa Civil;
- La Misión de Defensa y Continuidad Nacional;
- La inspección de Defensa y Seguridad Civil,

- El orden de la Formaciones Militares de la Seguridad Civil (COMFORMSC) quienes se coordinan con la Subdirección de Organización de Auxilios y la Defensa Civil y;
- Un Centro Operacional de Ayuda a la Decisión (C.O.A.D.)

Los servicios descentralizados de la dirección , entre otros.:

- 4 unidades de Instrucción e Intervención;
- 4 establecimientos de Apoyo Operacional y Logístico;
- 5 Estados Mayores de Zona con su Centro Interregional de Coordinación ((CIRCOSC) y;
- El Instituto Nacional de Estudios de la Seguridad Civil (INESC).

Dispone de los siguientes medios nacionales de intervención y coordinación de auxilios: aéreos y terrestres, personal civil y militar —4 unidades militares (UIISC) y medios financieros, en 1998 por 100 millones de francos y 200 millones de presupuesto para la operación de la Dirección.

El Centro Operacional de Ayuda a la Decisión tiene como misión reunir toda la información concerniente a un evento grave que pueda amenazar a la población, sus bienes y medio ambiente. Es una herramienta permanente de ayuda a las decisiones gubernamentales que informan al Ministerio del Interior todas las situaciones que justifiquen la adopción de medidas de emergencia. También debe responder a todas las solicitudes de información técnica formuladas por las autoridades municipales y poner a disposición de estas, en caso necesario los medios que requiera para la coordinación de la ayuda nacional e internacional.

El Instituto Nacional de Estudios de la Seguridad Civil, fue creado en 1954 y en 1994 es erigido como un establecimiento público administrativo, sus tres misiones esenciales son: contribuir al desarrollo de estudios, investigación referente a la seguridad civil, asegurar la formación inicial y continúa de los bomberos profesionales y la formación de los bomberos voluntarios y, asegurar la

enseñanza y difusión de la información acerca de los riesgos y desastres de toda naturaleza, además de aportar capacitación.

A NIVEL INTERMEDIO. Oficina principal de Zona de seguridad Civil, a través de el Estado Mayor de Zona de Seguridad Civil (EMZSC) quien tiene la facultad de analizar y elaborar un programa de formación de bomberos, así como un Plan de Organización General de Auxilio (ORSEC) regional que coordina las acciones de auxilio que involucran varios departamentos.

A NIVEL POBLACIÓN. Las autoridades a nivel local facultadas en la prevención de riesgos y a la organización de auxilios son: los Prefectos, los Alcaldes y los bomberos, todos dentro de límite de sus facultades.

El Prefecto prepara y activa, en caso de desastre el ORSEC, así como los otros planes de emergencia, además de elaborar los planes de prevención de riesgo natural previsible – como inundaciones-. Para los siniestros que exceden la capacidad de una comunidad, es la autoridad legalmente encargada de la dirección de las operaciones de socorro pudiendo requerir los medios privados de auxilio (como ambulancias), cuenta además con el apoyo del Departamento Interministerial de la Defensa y Protección Civil ((SIDPC).

Los Alcaldes son los responsables para la seguridad el ciudadano en el territorio de su municipio, se apoya en los bomberos quienes pertenecen a los cuerpos intermunicipales o estatales y en cada departamento se encuentra el Servicio Departamental de Fuego y Emergencia (SDIS), establecimiento público departamental, el Director está subordinado a los Prefectos y Alcaldes interesados en la aplicación operacional del departamento y, finalmente los bomberos voluntarios, profesionales y militares quienes son, el primer término, los actores que aseguran cotidianamente la protección de la población contra los accidentes y desastres.

Los Prefectos y los Alcaldes comparten la responsabilidad de la prevención de accidentes y la dirección de las operaciones de auxilio a las víctimas, pero cuando el evento rebasa la capacidad de respuesta del Municipio, la coordinación de auxilios corresponde solo al Ministerio del Interior.

DEFENSA CIVIL Y PROTECCION CIVIL.-La Comunidad Europea homologa sus normas jurídicas de tal manera que exista la unificación en todos los aspectos tanto sociales, culturales y políticos, así, han tomado la ideología de disminuir el volumen de las fuerzas armadas convencionales en Europa y la reducción general de los presupuestos de Defensa, obligan a una selección restrictiva de sus medios, como consecuencia de todo lo anterior, el apoyo civil al esfuerzo de la defensa adquiere mayor relevancia, al facilitar la aportación de aquellos servicios y recursos, no propiamente militares, que permiten alcanzar una efectiva capacidad de respuesta ante una situación de crisis o emergencia.

El estado de preparación civil, es un aspecto fundamental para crear esa percepción, por lo que el valor disuasivo de la defensa solo puede ser completo si, además de la preparación militar, existe un nivel de preparación civil. El concepto de defensa Civil es equivalente al de Preparación Civil y más amplio que el anglosajón de "Civil Defense" (Protección Civil), ya que abarca las actividades dirigidas a la disposición o movilización de unos recursos y servicios civiles capaces de satisfacer las necesidades de la Defensa Nacional General⁷

En España el concepto de Defensa Civil es definido en la Ley Orgánica 6/80 de Criterios Básicos de la Defensa Nacional y de la Organización Militar en su artículo 21 como "La disposición permanente de todos los recursos humanos y materiales, no propiamente militares, al servicio de la Defensa Nacional, y también, en la lucha contra todo tipo de catástrofes extraordinarias.

⁷ Marco Manuel Ucede. Subdirector General de Defensa Civil. Dirección General Política de Defensa de Valencia. Master Técnicas de Prevención y Gestión de Emergencias en Entornos Urbanos. Universidad Politécnica de Valencia 6 de junio de 1994.

La Defensa Civil trata de la gestión y aplicación de los recursos y servicios, no propiamente militares, a las necesidades de la defensa, la protección civil busca en forma directa, la salvaguarda de las personas y sus bienes; podría matizarse la diferencia entre ambos conceptos diciendo que la Defensa Civil defiende con medios civiles, la protección civil defiende a los medios civiles (personas y bienes). No obstante no puede desligarse la Defensa Civil y la Protección Civil, ya que está última, como los transportes o las comunicaciones, todos ellos servicios básicos, no son "per se" competencia de Defensa Civil, pero sí pueden precisar coordinación por parte de ella.

Dentro de la Legislación Comunitaria Vigente se encuentra la Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, reunidos en el Seno del Consejo, sobre la mejora de la asistencia recíproca entre Estados miembros (de los cuales forman parte Alemania, España y Francia) en caso de catástrofe naturales o tecnológicas, dentro de los antecedentes señalan los siguientes: el 25 de junio de 1987 establecieron una cooperación comunitaria en materia de Protección civil donde se estableció una red de responsables permanentes de los Estados Miembros y de la Comisión con el fin de acrecentar, por medio de la información recogida, el conocimiento de los dispositivos de urgencia disponibles en cada Estado miembro en caso de catástrofe, posibilitando así su mejor y más rápida utilización y, un Vademécum⁸ de la Protección Civil que contiene, entre otras cosas, un inventario de los medios de intervención disponibles en los Estados Miembros en caso de emergencias. Como antecedentes, entre otros, estos serían los más importantes; en la resolución convinieron diversas medidas sobre la intervención, en caso de desastre, con la ayuda de un Estado a otro que lo requiera, donde los equipos de socorro deberán tener autonomía logística y autosuficiencia sobre el terreno durante al menos 48 horas.⁹

⁸ Del Latín vade, ve; y mecum, conmigo. Libro manual que lleva uno en general consigo. Pequeño Larousse en color. Ediciones Larousse Madrid España pág. 923

⁹ EUR-Lex: Legislación comunitaria vigente página Internet http://europa.eu.int/eur-lex/es/m/dat/1991/es_491Y727_01.num.

CAPITULO 2. CREACION DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

2.1. ANTECEDENTES PRINCIPALES DE IMPULSO AL ESTADO MEXICANO PARA HACER FRENTE A LOS DESASTRES NACIONALES Y/O LOCALES.

La reconstrucción de la Ciudad de México, después de los sismos de 1985, dio lugar a un intenso proceso de movilización social y política y de respuesta del gobierno, en sus límites estructurales, que ha sido definido por muchos analistas como un parte aguas en la historia de la sociedad y, aún, del país. Para ellos, además de abrir una nueva etapa de movimiento urbano popular, puso al orden del día la democratización de Distrito Federal y el cambio del régimen político mexicano. Despertó, también a la sociedad civil. Los sismos de septiembre de 1985 y las tareas posteriores de reconstrucción dieron lugar a un importante proceso de movilización social de la ciudadanía capitalina, y de organización y reivindicación de los damnificados; estas organizaciones jugaron un papel en el desarrollo de reconstrucción, logrando un avance sustancial en sus características coyunturas y estructurales, en relación con los anteriores programas estatales de vivienda, conquistando una nueva forma de negociación y participación en las políticas urbanas en la capital.

La respuesta del Estado a los estragos del sismo combinó, desigualmente en el tiempo, dos políticas distintas: la autoritaria, opuesta a las demandas de los damnificados; la concertadora, aceptando la participación de las organizaciones sociales. La primera tendía aprovechar la coyuntura para aplicar el proyecto de renovación urbana preexistente - el proyecto gubernamental para el Centro Histórico de la ciudad, explicitado en planes de desarrollo urbano generales y planes parciales para el área, que se encontraba dentro de El Programa de Reordenamiento y Protección Ecológica del Distrito Federal- sin consultar a los

involucrados, ni reconocer la representatividad de las organizaciones. La segunda, que se hizo más evidente por el cambio del Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, se centró en el reconocimiento de las organizaciones; en la aceptación de algunas demandas fundamentales. Esta segunda postura se materializó en la firma del convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción.¹⁰

La Comisión Metropolitana de Emergencias, de carácter gubernamental e intersecretarial, creada a raíz de los sismos, concluyó sus labores el 4 de octubre de 1985, para ser reorganizada por Decreto Presidencial en la Comisión Nacional de Reconstrucción, creada el 3 de octubre de ese año. La participación de las organizaciones no gubernamentales iniciada en los días posteriores al sismo, en programas de apoyo comunitario y reconstrucción se canalizó a los programas de reconstrucción del Estado con la firma de 12 fundaciones y organizaciones civiles del Convenio de Colaboración el 20 de marzo de 1986, en la cual se estipulan las "Bases para la concertación de acciones entre el Gobierno Mexicano, representado por la SEDUE, el DDF, los organismos y asociaciones civiles que están aportando recursos para la reconstrucción".

Se hace un especial énfasis, en la Ciudad de México, debido a que, como se menciona al principio de este apartado, fue el parte aguas en la historia de la protección civil en los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, en todo el territorio nacional se han presentado otro tipo de fenómenos perturbadores que han desencadenado en desastres pero la actuación gubernamental se veía dispersa cuando actuaban las diversas secretarías de Estado, según se tratará del desastre, sin embargo los primeros en llegar al lugar del desastre han sido las Fuerzas Armadas y Marina, por ello han jugado tempranamente un papel protagónico, aparecen rápidamente en el lugar del desastre, evalúan los daños humanos y materiales, manejan la información, acordonan y controlan la zona, asumen el control de las acciones básicas de auxilio y rescate: Se ha señalado

¹⁰ Vulnerabilidad, Sismos y Sociedad en la Ciudad de México 1985 y el futuro. Emilio Padilla Cobos y otros 1995. Capítulo II, pag. 67.

que la protección civil no puede asumirse como un problema de seguridad nacional u orden público y dejarla bajo el control de las instituciones militares, pues ellas no están organizadas ni capacitadas para llevar a cabo las tareas de preparación cotidiana y multisectorial que requiere, ni para cumplir el conjunto de funciones y acciones necesarias para desarrollar cuando la macro emergencia ya ha ocurrido.

Mencionando al respecto de la coordinación de las fuerzas armadas en caso de desastre existe reserva respecto a la forma como se va a coordinar el gobierno con las fuerzas armadas, con la Secretaría de la Defensa Nacional y la de Marina.

La Fuerzas Armadas cuentan con una estructura propia completa, paralela y distinta a la del conjunto de la sociedad, lo que les permitió y les permite, en caso de desastre, tengan una visión del desastre, a nivel nacional, para ello cuentan con el denominado Plan DN-III-E que basa su organización operativa en un Grupo Central de Auxilio encabezado por el Presidente de la República y directamente al mando del secretario de la Defensa Nacional, sin embargo más de una ocasión no ha funcionado por que el plan no se estructura totalmente debido a múltiples cambios de funcionarios en las dependencias involucradas en tiempos del desastre. Las actividades del plan se resumen a una evaluación del daño y coordinación de acciones de rescate, emergencia y rehabilitación; de este modo se ve que sus objetivos no están referidos de manera vaga e imprecisa a "auxilio de población".

Tenemos que uno de los efectos inmediatos de la grave tragedia de 1985, fue a dar un impulso a la creación o reforzamiento de organismos, instancias, programas y normas relacionadas con la protección civil en casos de desastres. Las bases para la organización del Sistema Nacional de Protección Civil se expidieron en 1986. Se crearon o reestructuraron organismos gubernamentales para la protección civil, así a un nivel Federal nace la Subsecretaría de Protección

Civil de la Secretaría de gobernación y, a un nivel local en el Distrito Federal, la Dirección General de Protección Civil del Distrito Federal; se elaboraron múltiples programas en las dependencias arriba mencionadas, como el Programa de Acción Inmediata 1990, que por su falta de operatividad no se aplicó, ni se editó a manera de historia, del Sistema Nacional de Protección Civil; el Programa Nacional de Protección Civil 1990-1994; y en los organismos vinculados con las emergencias.

En julio de 1989, siendo Secretario de Gobernación, Don Fernando Gutiérrez Barrios y como subsecretario de Protección Civil, Prevención y Readaptación Social, el Licenciado Emilio Rabasa Gamboa, la Secretaría de Gobernación organiza el Primer Ciclo de Conferencias, dentro de un Programa de conferencias sobre prevención de desastres, a cargo del Centro Nacional de Prevención de Desastres, sobre Prevención de Desastres dirigida a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, organizaciones del sector social y privado, cuyo objetivo era la multiplicación social de una cultura de protección civil.¹¹

Con lo anterior el gobierno se comprometía, según las palabras del entonces Presidente de la República, Licenciado Carlos Salinas de Gortari, quien en su mensaje de toma de posesión, manifestó "la tarea primaria básica, irrenunciable de un buen gobierno, es ofrecer seguridad en la vida cotidiana de las personas, a sus familias y a sus bienes. La seguridad de los mexicanos a lo largo de toda la República es empeño en el que no voy a transigir en los seis años que tenemos por delante" y palabras del Subsecretario de Protección Civil, Prevención y Readaptación Social quien mencionaba, en ese primer ciclo de conferencias en su intervención, "en concordancia con estos lineamientos, y para alcanzar los objetivos que contemplan los diversos marcos normativos y el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el gobierno de la República, de la voluntad política que reiteradamente ha manifestado, en la conservación y protección de la sociedad en

¹¹ Primer Ciclo de Conferencias Sobre Prevención de Desastres. Memoria. Julio 1989 intervención del Lic. Emilio Rabasa Gamboa Subsecretario de Protección Civil. Pag. 11.

su conjunto, ha dado vida a la Subsecretaría de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social, y a la Dirección General de Protección Civil para impulsar el establecimiento de este sistema¹²; dentro del su intervención acredita al Centro Nacional de Desastres que Secretaría de Gobernación estructuraba y pone en marcha, junto con el gobierno japonés, en él están representadas, a través de su junta de Gobierno todas las dependencias responsables de la organización del Sistema. Le otorgaría un carácter eminentemente Técnico, cuyas atribuciones más adelante se analizaran. Este ciclo de conferencias daba la visión genérica de lo que es un desastre, de la conformación del sistema y la estructura y funcionamiento del Centro.

Pero a través de estos recientes años de la protección civil en México, no solo el Ejecutivo ha tenido o creado impulsos, ya sean políticos o jurídicos sobre el tema, es también la participación del Poder Legislativo mediante encuentros parlamentarios que vienen fortaleciendo los programas de protección civil, con la clara idea de que el desarrollo del concepto de Protección Civil de hoy en día, ya no es la de algunos años, que consistía solo en tareas de rescate y atención de damnificados por alguna catástrofe o calamidad, implica en la actualidad todo un conjunto de acciones de planeación, normatividad, organización, capacitación, difusión y de prevención, sin soslayar por ello la importancia de conservar el auxilio y la atención de la población afectada: Con lo anterior han dirigido sus acciones hacia contar con leyes y reglamentos adecuados que brinden el sustento indispensable para la protección civil ya teniendo claras las fases conceptuales de esta nueva protección civil: la prevención, el auxilio y la recuperación de los servicios comunitarios afectados; siempre tendiente a una acción de cumplimiento social; siempre pendientes del cumplimiento de una responsabilidad pública muy importante.¹³

¹² Idem

¹³ Idem

Del resultado de estos análisis se desprendieron diversas acciones y recomendaciones que han derivado en, precisamente leyes y reglamentos sobre el tema, así se han realizado anteproyectos de leyes estatales de Protección Civil donde se pretendía dentro de esta normatividad establecer las responsabilidades de los sectores público, social y privado, se elaboraron documentos que determinan las directrices de acción de las entidades que conforman el Sistema Estatal de Protección Civil, los criterios y acciones de coordinación y compromisos de participación de la Administración Pública Estatal, los Programas Estatales de Protección Civil y los respectivos Programas Internos de Protección Civil de la Administración Pública Estatal; proponiendo normar la comunicación permanente entre los Gobiernos Estatales y, con el fin de fortalecer la estructura organizacional de protección civil de los Municipios se adicionaron las funciones en materia dentro de las responsabilidades establecida por la Ley Orgánica Municipal, promulgada el 2 de marzo de 1993, lo que permitió la creación de las comisiones, consejos y unidades. Vinieron realizando diversos convenios para distintos fines como el de investigación, con las universidades del país o con el sector privado como el Club de Enseñanza y Búsqueda.

El 6 de junio de 1995, el Diario oficial de la Federación 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 y los aspectos sociales de los desastres, su función principal es emitir opiniones y recomendaciones, a través del Centro Nacional de Prevención de Desastres, a efecto de orientar técnicamente la toma de decisiones para la prevención de desastres.

AYUDA INTERNACIONAL. A partir de los sismos de 1985 las brigadas técnicas extranjeras especialistas en desastres, han realizado trabajos de intercambio de conocimientos técnicos asistiendo a seminarios y conferencias con instituciones educativas, donando material bibliográfico y equipo especializado,

Independientemente de intervenir de manera directa en desastres apoyando con material humano calificado en labores de salvamento y rescate, dispositivos especiales para ubicar personas vivas y cadáveres entre los escombros, equipo electrónico y perros entrenados, instrumental y equipo médico: Atento a lo anterior el gobierno mexicano ha realizado diversos convenios con países como Francia, Alemania, España entre otros respecto a intercambiar información, experiencias, capacitación, etc. A efecto de enriquecer más una cultura mundial y nacional, respecto de México, en protección civil.

EL PAPEL DEL SECTOR PRIVADO. En el campo de la problemática de los desastres naturales y sociales, el sector privado o empresarial ha tenido un papel multiforme, ha estado presente como sujeto social preponderante en todos los procesos de configuración de las determinaciones dentro de la protección civil.

Por estos antecedentes podemos determinar que las principales acciones de impulso a la protección civil en México, por parte del Gobierno Federal fueron y son en tres sentidos: de coordinación, de concertación y de inducción

2.2. SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL.

A través de los anteriores apartados hemos podido observar los antecedentes tanto generales como jurídicos de la protección civil; el impulso que el gobierno mexicano ha dado al desarrollo de la Protección Civil en México y las acciones concretas que llevaron a materializar, dentro de una esfera jurídica, un denominado Sistema Nacional de Protección Civil de aplicación Federal, o sea el instrumento que le da, en cierta manera, validez a este Sistema para hacer frente a los desastres naturales, sin que para ello implique violentar el sistema jurídico mexicano, por ello es necesario analizar el bloque normativo que lo acredita, así como la conceptualización básica de los desastres.

Sabemos que los daños que han ocasionado los fenómenos destructivos, tanto en la población, como en sus bienes, infraestructura de servicios, y sistema ecológico, han motivado que los aspectos de protección civil, adquiera una especial relevancia, particularmente en las zonas de altas concentraciones humanas e industriales.

Hemos visto que desde siempre, nuestro territorio ha sido escenario de calamidades de distinto origen y dimensión. La ocurrencia de desastres origina problemas de diversa índole y la mayoría de los casos, provocan consecuencias personales y colectivas, económicas y sociales, perjudican a la población pudiendo incidir en su integridad física, en su seguridad o cuando menos en el desarrollo normal de sus actividades.

Por ello se considero necesario contar con un sistema apropiado que permita, en muchos casos, evitar y en otros atenuar, los daños que se derivan de la ocurrencia de desastres, adoptando medidas para propiciar una respuesta rápida y eficiente por parte del estado y de la sociedad en general, para la

realización de las actividades preventivas y de mitigación ante una situación de emergencia.¹⁴

La consecución del objetivo de la protección civil requiere de la realización de un conjunto de medidas, planificadas de antemano, así como de una organización que garantice éxito; el objetivo primario de este sistema es la protección a la sociedad en su conjunto, ahora actualmente, promover una cultura de autoprotección.

Estos objetivos se logran básicamente a través de las actividades de prevención y mitigación, de auxilio y recuperación y, en el caso de la autoprotección a través de la difusión. Para este fin entendemos por prevención las acciones que tiendan a evitar o disminuir la ocurrencia y el impacto de los agentes perturbadores; por mitigación los que permitan aminorar los daños probables en los agentes o sistemas afectables; las de auxilio que son las acciones que da el acceso a salvar vidas y bienes, rehabilitar los servicios básicos y estratégicos e impedir la extensión del desastre, y por último las de recuperación que se entiende como aquellas acciones que conceden la reconstrucción y mejoramiento de los sistemas afectados.

El desastre se define "Como el evento concentrado en tiempo y espacio, en el cual la sociedad o una parte de ella sufre un daño severo y pérdidas para sus miembros de tal manera que la estructura social se desajusta y se impide el cumplimiento de las actividades esenciales de la sociedad afectando el funcionamiento vital de la misma"¹⁵

Como aspecto fundamental para el estudio de los desastres, resulta la necesidad de abordarlos a través de la identificación de sus tres componentes esenciales:

¹⁴ *idem*, pag 18

¹⁵ Diario Oficial de la Federación del 6 de mayo de 1986, página 19, 1ª sección.

Agentes perturbadores

Agentes afectables

Agentes reguladores

LOS AGENTES PERTURBADORES son aquellos fenómenos que al impactar en los sistemas afectables pueden transformar su estado y funcionamiento normal, en un estado de desastre. Estos son de origen natural o de origen humano: los primeros son aquellos, que derivan de los actos de la naturaleza, generalmente por un cambio en las condiciones ambientales, y por el desplazamiento de las grandes placas, que conforman el subsuelo, así como de actividad volcánica principalmente. Los de origen humano, se presentan como una consecuencia del accionar del hombre y su desarrollo.

Por otra parte los agentes perturbadores, tradicionalmente llamados calamidades, se pueden clasificar en previsibles y no previsibles.

Los previsibles son aquellos fenómenos que por su origen nos permiten tener un conocimiento previo de su ocurrencia, situación que puede ayudar en la aplicación de acciones de prevención, un ejemplo de este tipo de fenómenos: la contaminación ambiental, etc. Así los no previsibles, son aquellos que súbitamente se presentan, como son los sismos, incendios explosiones, etc., ante los cuales también es posible estar preparados, con el propósito de mitigar sus efectos.

Existen dos conceptos básicos para el estudio de los desastres: Los mecanismos de generación y producción del fenómeno, y los mecanismos de encadenamiento con otras calamidades.

Los mecanismos de generación de los agentes perturbadores, son el proceso a través del cual se producen las calamidades, este proceso está constituido por las siguientes etapas:

- A) Preparación: es la organización de las condiciones necesarias para la formación de la calamidad.
- B) Iniciación: es la activación o excitación del mecanismo.
- C) Desarrollo: es la fase de crecimiento o intensificación del fenómeno.
- D) Traslado: es el transporte de los elementos y/o energía impactante del fenómeno, del lugar de iniciación al del impacto.
- E) Producción de impactos: que es la manifestación y realización del fenómeno en el sistema afectable

Los mecanismos de encadenamiento con otras calamidades, son aquellos que propician, que como consecuencia, de la presencia de una calamidad, da lugar a otra, esto es cuando una calamidad, es la iniciadora de otra. A esta última se le llama calamidad encadenada.

Existen tres tipos de encadenamiento:

- A) Corto: es el que se produce cuando el impacto primario de una calamidad, da lugar directamente otra, por ejemplo un sismo produce inmediatamente un colapso de suelos.
- B) Largo: cuando una calamidad iniciada por efectos de una calamidad anterior, por ejemplo, un sismo provoca la ruptura de ductos de gas y estos a su vez, generan un incendio.
- C) Integrado: este se da cuando una calamidad se presenta a través de los impactos agregados a los efectos de una calamidad anterior, ejemplo la interrupción de agua es un impacto agregado al efecto de un sismo.

Existen otros encadenamientos de calamidades, que son más frecuentes como: interrupción del servicio de transporte y energía eléctrica por las fuertes lluvias; la interrupción del sistema de comunicación por un sismo.

El análisis de los procesos de producción y generación de las calamidades y su encadenamiento, además de sus características específicas, permitió elaborar un esquema de clasificación, que sirve de base para orientar el estudio de los fenómenos destructivos. Este esquema está basado en cinco tipos de fenómenos:

GEOLOGICOS. Estos fenómenos se originan principalmente por la actividad de las placas y fallas continentales y regionales que cruzan y circundan a la República Mexicana.

Los principales fenómenos que se presentan en México son: sismos, vulcanismo, deslaves y colapsos de suelo, hundimiento regional y agrietamiento, maremotos y flujos de lodo

HIDROMETEOROLÓGICOS Esta clasificación corresponde a aquellos fenómenos que se originan por la acción violenta de los agentes atmosféricos, tales como: huracanes, inundaciones, tormentas de nieve, granizo y temperaturas extremas

QUÍMICOS. Este tipo de fenómenos se encuentran íntimamente ligados a la complejidad de la vida en sociedad, al desarrollo industrial y tecnológico de las actividades humanas, y al uso de diversas formas de energía. Por lo general son las grandes concentraciones humanas e industriales, las que presentan alto riesgo en este sentido. Entre este tipo de fenómenos encontramos, incendios, tanto urbanos como forestales, explosiones, derivados en su mayoría por el uso, transporte, y comercialización de productos combustibles de alto potencial explosivo; radiaciones, fugas tóxicas, envenenamientos masivos.

SANITARIOS. Estos fenómenos se encuentran también estrechamente ligados al crecimiento poblacional e industrial, las principales fuentes de producción las constituyen los centros urbanos que concentran grandes plantas industriales y vehiculares y una fuerte densidad de población; destacan entre otros fenómenos la contaminación de aire, suelo, alimentos, etc., la desertificación, epidemias y plagas etc.

SOCIO-ORGANIZATIVOS. Estos fenómenos principalmente tienen su origen en las actividades de las concentraciones humanas, así como en el mal funcionamiento de algún sistema de subsistencia que proporciona los servicios básicos; dentro de estos fenómenos destacan los desplazamientos tumultuarios, concentraciones masivas de individuos, en locales o áreas poco idóneos; 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 desastres.

LOS AGENTES AFECTABLES: se entiende por agente afectable, el sistema compuesto por el hombre y su entorno físico, que incluye población, servicios y elementos básicos de subsistencia, bienes materiales y la naturaleza, en el cual puede materializarse los desastres, al presentarse un agente perturbador. Esto es, un sistema afectable puede ser cualquier comunidad o asentamiento urbano, áreas productivas o medio ambiente.

El impacto es cualquier incidencia de un agente, elemento o suceso sobre el sistema afectable que produce efectos indeseables, esto es daños; los desastres se identifican por los daños de distintos tipos: humanos, materiales, productivos, ecológicos y sociales.

Se consideran daños humanos, los que sufren los individuos en su integridad física, como son lesiones y muerte; los daños materiales son los que se causan a los bienes materiales, tales como infraestructura, construcciones,

equipos, enseres, valores, etc.; los daños productivos son aquellos que se ocasionan en los mecanismos de producción y bienes y servicios, y en las demás actividades económicas de producción, consumo y distribución de elementos de subsistencia, los daños ecológicos corresponden a aquellos que alteran el equilibrio ecológico y que provocan desordenes en el comportamiento de los elementos ecológicos; finalmente los daños sociales, que promueven la interrupción de todas o algunas de las funciones esenciales de la sociedad.

Los agentes afectables, deben ser analizados a través de sus partes, en base a esto es posible visualizar un asentamiento humano como un conjunto de sistemas indispensables como medios para el sustento y desarrollo de la comunidad, la importancia del estudio de las partes del agente afectable, radica en el hecho de que al identificarlos y clasificarlos, se tiene información para apoyar las acciones de investigación, estudio, elaboración de programas, tendientes a la prevención y mitigación de los desastres, así como orientar la toma de decisiones en una situación de emergencia.

AGENTES REGULADORES. Por lo que corresponde a los agentes reguladores, estos están constituidos por la organización de las acciones, normas, programas y obras destinadas a proteger a los agentes afectables y a prevenir y controlar a los efectos destructivos que conllevan los agentes perturbadores (fenómenos) La integración de estos agentes reguladores , se realiza por el Sistema Nacional de Protección Civil.

Determinando los componentes básicos para el estudio de los desastres, incluyendo las definiciones, clasificación y análisis de los agentes perturbadores (fenómenos destructivo), los agentes afectables, los agentes reguladores y, con el conocimiento del tipo de fenómenos que existen, se está en la posibilidad de comprender más ampliamente la creación del Sistema Nacional de Protección Civil.

ESTRUCTURA JURÍDICA DEL SISTEMA. La figura jurídica de la Protección Civil, su concepto y su objetivo no pueden ser localizados dentro de nuestra actual Constitución aún cuando desde la época prehispánica ya había incidencia de los fenómenos destructivos en la población

Dos razones pueden explicar dicha circunstancia, la primera puede o se debe al hecho de que en el tiempo en que fue elaborada nuestra Constitución eran tiempos de cambios políticos, sociales y culturales, mismos que influían en la elaboración, así los constituyentes concentraban su atención en estos cambios, por lo que no atendían asuntos que no fueran de la índole social, política o cultural, es decir, a los fenómenos destructivos no les prestaban ningún tipo de atención, aún cuando se presentaba en México, en el momento de elaboración de nuestra Constitución, un fenómeno destructivo de tipo social: la Revolución Mexicana, no el movimiento en sí, más bien las pérdidas humanas y materiales ocasionadas por esta. La segunda y más importante se debe a que la figura de la protección civil nace en el año de 1945 dentro del denominado *Ius In Bello*, como en capítulo anterior se menciona.

Sin embargo, la figura de la protección civil debe ser regulada dentro de la Constitución ya que dentro de la misma debe ser garantizado el derecho a la vida y la protección de los bienes de cada persona, aunado al hecho de que una Constitución tiene que irse adecuando a la cambiante realidad del País, pero este tema se ampliara en capítulos posteriores.

Ahora bien tuvieron que transcurrir más de 40 años para que en México saliera a la luz la Protección Civil; fue a través de la facultad que tiene el Presidente de la República, en el procedimiento legislativo consignado dentro del Principio de Colaboración de Poderes que rige en nuestro sistema, donde se da la facultad al Ejecutivo para intervenir en el procedimiento de formación de la ley, misma que se regula en el artículo 71 fracción I de la Constitución, "Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete: I. Al Presidente de la República,...".

Asimismo el artículo 70 constitucional establece que "... Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto..."

El Sistema Nacional de Protección Civil, fue creado, pues, por decreto presidencial el día 6 de mayo de 1986 donde se establecen las "Bases" para su establecimiento y, junto con el Plan Nacional de Desarrollo consignado en el artículo 26 constitucional que establece "... Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. .", el gobierno le dio el sustento legal y político al Sistema.

Continuando con una jerarquía de normas, se encuentra el Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 y los protocolos adicionales al mismo, por lo que se presentan las leyes de aplicación federal: Ley General de Población y su Reglamento, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Planeación y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; Decreto por el que se aprueban las Bases para el establecimiento de Sistema Nacional de Protección Civil y el Programa de Protección Civil que las mismas contienen, Decreto por el que se crea el Centro Nacional de Prevención de Desastres, Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de Protección Civil; Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación y las leyes locales de Protección Civil de los Estados de Colima, Guerrero, Morelos y su reglamento, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tamaulipas, Estado de México, Jalisco y el Distrito Federal, diversos Bando municipales de Municipios de la República y, finalmente diversos convenios y acuerdos que celebran ya sea el Gobierno

Federal o la Secretaría de Gobernación con diversos países y dependencias del sector privado y voluntarios.

Este es el marco jurídico que hasta el momento sustenta al Sistema Nacional de Protección Civil, sin embargo éste se verá incrementado, en medida que se expidan otros mecanismos juridico-administrativos en esta materia. A este se suma también, la normatividad que sustenta a los programas específicos de protección civil que se desarrollen dentro del Sistema.

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL SISTEMA. A partir de las "Bases", el Sistema asume una estructura orgánica, misma que descansa sobre tres estructuras fundamentales:

Una Consultiva, cuyo soporte lo constituye los consejos nacional, estatal y municipales de protección civil, y que proporcionan el espacio institucional para formalizar el acuerdo y la concertación entre los sectores de la sociedad.

Otra Ejecutiva, en cuya cúspide está el C. Presidente de la República y el C. Secretario de Gobernación y además cuenta con la concurrencia de los órganos de la Administración pública que, por razón de sus funciones y objetivos, o por así requerirlo la responsabilidad del gobierno constituido, les corresponde actuar en el ámbito de la protección civil.

Finalmente, la organización del Sistema dispone de una estructura Orgánica Participativa, en la que se desenvuelven grupos y personas vinculados con la protección civil., y a quienes se les denomina grupos voluntarios.

El Sistema se encuentra integrado, en orden ascendente a descendente en un primer plano al C. Presidente de la República, en un segundo plano a la Secretaría de Gobernación, intermedio se encuentra el Consejo Nacional de Protección civil como órgano consultivo de los anteriores; en tercer plano se

encuentra la Coordinación General de Protección Civil; así en un cuarto plano se localiza la Dirección General de Protección Civil y el Centro Nacional de Prevención de Desastres quien tiene con la anterior una relación de coordinación; en quinto plano se encuentran los Sistemas Estatales y Municipales de Protección Civil y la Estructura Institucional del Sistema todas ellas con una relación de coordinación con la Dirección de Protección Civil y entre ellas mismas. En un sexto plano se localizan las Unidades Estatales y Municipales de Protección Civil e intermedio a estas, como órganos consultivos, se encuentran los Consejos Estatales y Municipales de Protección Civil, así como las unidades internas de Protección Civil de dependencias y órganos del sector público, privado, social, académico y voluntario, finalmente en último plano se encuentra la población.

Por lo anterior podemos observar que el Sistema Nacional de Protección Civil se concibe como un conjunto orgánico que incorpora y coordina los sectores: público, integrado por las dependencias y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal (Central y Paraestatal), por los Organismos de coordinación entre la Federación, los Estados y los Municipios (Delegaciones y Representaciones Federales, y por los sectores privados (empresas, Sector financiero), social Académico y voluntario y a la población.

Las dependencias y organismos son responsables de participar en el Sistema en dos vertientes, la primera derivada de la organización e instrumentación del propio sistema, es decir, a la instalación de la Unidades de Protección Civil, hacia dentro de sus propias estructuras de organización incorporando la materia de protección civil a sus reglamentos, así como elaborar, instrumentar y operar sus programas internos. La segunda vertiente se relaciona con la operación del Sistema incorporándose o coordinándose con el Consejo Nacional, para proporcionar el apoyo necesario, cuando así lo soliciten los Gobiernos Estatal y Municipal, misma que descansa sobre un documento denominado "Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil" editado por la Secretaría de Gobernación.

Las delegaciones de estas dependencias son corresponsables y deben ser incorporados a los consejos Estatales y Municipales, participando en la implementación y operación de los programas para enfrentar las diversas calamidades que inciden en la región.

SECRETARIA DE GOBERNACION. Corresponde a esta Secretaría integrar y operar el Sistema, atribución que le confiere el decreto que aprueba las "Bases". Así, el gobierno de la República estableció, a partir del primero de diciembre de 1988, la Subsecretaría de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social (actualmente se encuentra la Coordinación General de Protección Civil), así como la Dirección General de Protección Civil, en el ámbito de competencia de la Secretaría de Gobernación, que en los términos de su propio reglamento interior publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de febrero de 1989, tienen la facultad de coordinar a las diversas dependencias y entidades que, atendiendo a la naturaleza de sus funciones, deban participar en las labores de auxilio en caso de desastre. Dentro de este rubro se debe hacer mención al Centro Nacional de Prevención de Desastres quien fue creado por Decreto Presidencial del 28 de Septiembre de 1988, sin embargo no se entra al estudio pormenorizado, ya que se aborda en un capítulo de este estudio.

GOBIERNO ESTATAL Y MUNICIPAL, son responsables de implementar y coordinar los Sistemas Estatales y Municipales de Protección Civil, Tomando como base los Principios y normatividad emanada del Sistema Nacional y a la legislación que en esos ámbitos exista o se expida, específicamente el Decreto que aprueba las Bases ya que en su artículo 4º establece que "En el marco de los Convenios Únicos de Desarrollo, se propondrá a los gobiernos de los Estados la ejecución de las acciones que cada ámbito de gobierno corresponda con la participación de los municipios tendientes a establecer Sistemas Estatales y Sistemas Municipales de Protección Civil, vinculados al Sistema Nacional". Lo anterior quiere decir, que asumiendo sus funciones normativas y operativas se instalaran la Unidades y Consejos Estatales y Municipales de Protección Civil, con

la responsabilidad de diseñar, instrumentar y operar los correspondientes Programas de Protección Civil, incorporando la participación de Dependencias Locales, Representantes Federales y a la sociedad en su conjunto.

En la actualidad son ya varios los Estados de la República que cuentan con su Sistema Estatal de Protección Civil, mismo que son organizados por el Ejecutivo de cada Estado y que es parte integrante del Sistema Nacional, asimismo, varios los Municipios que cuentan con su Sistema Municipal de Protección Civil, que es organizado por el Ejecutivo del Municipio y es parte integrante del Sistema Estatal, teniendo como fin "...Prevenir y proteger a las personas, su patrimonio y su entorno, ante la posibilidad de un desastre producido por causas de origen natural y humano...". Dado que los Municipios toman como base los Principios y la normatividad que existen dentro del Sistema Nacional de Protección Civil, únicamente se toma, como ejemplo, el Bando Municipal del Municipio de Chalco, Estado de México.

Dentro del Bando Municipal podemos encontrar que se establece la regulación sobre Protección Civil Municipal, por lo que las disposiciones, en este contenidas, son de orden general e interés público y cuyo objeto es regular las actividades de Autoridades Municipales, Servidores Públicos Municipales y autoridades y organismos auxiliares del mismo (Delegados Municipales y Jefes de manzana, artículo 53º del Bando Municipal); así como los actos de aquellas personas que sean originarios, vecinos y transeúntes del Municipio.¹⁶

Las obligaciones que el Municipio tiene de garantizar el bienestar y seguridad de las personas y su entorno, así como establecer el Sistema Municipal de Protección Civil se localizan en el artículo 6º fracciones II Y XX y 26º inciso A) del Bando Municipal; las obligaciones de los Ciudadanos del Municipio por lo que respecta a la materia se localizan en el artículo 26º inciso B) del mismo.

¹⁶ Artículo 4, Bando Municipal del Municipio de Chalco, Estado de México. H. Ayuntamiento Constitucional 1997-2000

Las autoridades a cargo de protección civil es el H. Ayuntamiento de acuerdo a las atribuciones conferidas en el artículo 31º de la Ley Orgánica Municipal y los artículos 27º, 29º 30º y 34º número 10 del Bando Municipal; y por la Presidencia Municipal de acuerdo a lo establecido en los artículos 31º, 32º fracciones II, IV Y V, por lo que se tiene la organización del Sistema Municipal de Protección de la siguiente forma y de acuerdo al Bando Municipal: esta organizado por el Ejecutivo del Municipio y es parte integrante del Sistema Estatal, es el primer nivel de respuesta ante cualquier fenómeno destructor y/o perturbador y será la Presidencia municipal, la responsable de coordinar la intervención del Sistema.

Estará integrado por el Consejo Municipal de Protección Civil; la Unidad Municipal de Protección Civil; los representantes de los sectores Público, Social y Privado, los Grupos Voluntarios, instituciones educativas, expertos en diversas áreas y por un Centro Municipal de Operaciones. No obstante la estructura que establece el Bando, que para este estudio se tomo como ejemplo, se omite a la Dirección Municipal de Protección Civil, dependencia del H. Ayuntamiento, teniendo obligaciones tan fundamentales que consisten en ser responsable de elaborar, instrumentar, dirigir y operar la ejecución de los Programas en la materia, coordinando sus acciones con las Dependencias, Instituciones y Organismos del sector Público, Privado, social y Académico, los grupos voluntarios y público en general, es decir, de acuerdo a lo estipulado por el artículo 92º del Bando le compete las actividades más básicas que la protección civil requiere para su total establecimiento dentro de la cultura de autoprotección que el Gobierno Federal pretende dentro del la República, promover la participación social e integración de grupos voluntarios al Sistema Municipal y una importante para mantener la estructura general del Sistema Nacional que es tener una relación de coordinación con la Unidad Estatal y en caso necesario con la Dirección General de Protección

Civil de la Secretaría de Gobernación ¹⁷ Otra Institución que se omite dentro del Bando para efectos de regular se estructura y facultades es la Unidad Municipal.

Las facultades otorgadas al Consejo Municipal, a la Dirección Municipal de Protección Civil y del Centro Municipal de Operaciones se localizan en los artículos 82º, 92º y 98º, respectivamente, del Bando Municipal. La participación privada, social, los grupos voluntarios y de la población en general la regulan los artículos 53º 58º fracción I, 65º, 68º, 69º, 94º, 95º y 96º del Bando Municipal.

El Sistema Municipal contará para su debido funcionamiento con apoyo de los siguientes documentos: programas Estatal y Municipal, Internos Y Especiales de Protección Civil, Atlas Nacional, Estatal y Municipal de riesgos, Inventarios y Directorios de Recursos Materiales y Humanos

CONSEJOS Y UNIDADES DE PROTECCIÓN CIVIL. Son los instrumentos formales para encauzar la participación de la sociedad en las acciones de prevención y auxilio, dada la característica que conceptualiza el Sistema de que todos somos corresponsables de la Protección Civil. Los Consejos son órganos de consulta de los Gobiernos Federal, Estatales y Municipales y representan mecanismos de integración y coordinación de las acciones de protección civil que en sus ámbitos se organizan y se ejecuten. Con ese fundamento se creó el Consejo Nacional de Protección Civil, como Organo Consultivo de la Coordinación de acciones y de Participación Social en la Planeación de la Protección Civil, así como para hacer frente a los desastres cuyos efectos rebasen las posibilidades de respuesta local y regional; está encabezado por el Presidente de la República, y se compone por un Secretario Ejecutivo, representado por el Secretario de Gobernación y por un Secretario Técnico cuyas responsabilidades recaen en la Coordinación General de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación; por los titulares de las Secretarías, de Gobernación; Relaciones Exteriores, Defensa

¹⁷ Artículo 98, Bando Municipal del Municipio de Chalco, Estado de México, H. Ayuntamiento 1997-2000.

Nacional Marina, Hacienda y Crédito Público, Energía y Minas E Industria Paraestatal, Comunicaciones y Transportes, Agricultura y Recursos Hidráulicos , Educación Pública , Desarrollo Social, Contraloría General de la Federación, Salud y el Distrito Federal. También participan los representantes de los Organismos, Entidades y Agrupaciones Públicas, Privadas y Voluntarios, de los Sectores académicos y de los Medios Masivos de Comunicación.

Bajo la misma normatividad deben ser constituidos los Consejos Estatales y Municipales de Protección Civil; es decir, se integrará por un Presidente que es el Gobernador Constitucional de la Entidad Federativa, por un Secretario Ejecutivo que es el Secretario de Gobierno, por un Secretario Técnico que recae en el Titular de la Unidad Estatal de Protección Civil; el cuerpo del Consejo se constituye de los Titulares o Representantes de las Dependencias y Organismos Federares y Estatales que desarrollan funciones relacionadas con las protección civil, y con los Representantes de las Organizaciones de los Sectores Social y Privado, de las instituciones educativas y de los grupos voluntarios, por lo que respecta al Sistema Estatal.

El Consejo Municipal de Protección Civil estará integrado por un Presidente, un Secretario Ejecutivo y un Secretario Técnico; será el Presidente Municipal quien presidirá el Consejo, el Secretario del Ayuntamiento y Titular de la Unidad Municipal, serán Secretario Ejecutivo y Secretario Técnico, respectivamente. Además serán miembros , los Titulares y Representantes de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Municipal, así como los representantes de las Organizaciones Social y Privada e Instituciones Académicas radicadas en el Municipio y los Grupos Voluntarios. Las atribuciones del Consejo Municipal las establece el artículo 82° del Bando Municipal.

La Unidades de Protección Civil son los Órganos Ejecutivos del Sistema, que a nivel Estatal o Municipal tienen la responsabilidad de integrar, coordinar, dirigir los Sistemas de Protección Civil en sus respectivos ámbitos.

A nivel de los Organismos y Dependencias de los Sectores Público, Privado, social, Académico y voluntario, se debe crear para cada una de sus instalaciones una Unidad Interna con la responsabilidad de dirigir las acciones de Protección Civil, así como elaborar, implementar y operar el Programa interno en la materia. La organización de la Unidades se incorpora a las estructuras de los gobiernos correspondientes, dependiendo funcionalmente de los Secretarios de Gobierno y de los Secretarios del Ayuntamiento respectivamente; las unidades internas se incorporan a las estructuras de las Dependencias y Organismos de los sectores Público, Privado y Social, dependiendo funcionalmente de las áreas de Oficialía Mayor y/o Administración.

CENTRO NACIONAL DE PREVENCION DE DESASTRES. Se crea con el carácter de Órgano Administrativo Desconcentrado subordinado a la Secretaría de Gobernación, organismo que más adelante se analizará.

COORDINACIÓN DEL SISTEMA. El Sistema Nacional de Protección Civil, requiere para su funcionamiento de la coordinación de las diversas estructuras que lo conforman, como se ha señalado, los órganos ejecutivos del Sistema, o sea, las Unidades de Protección Civil, son responsables de la Coordinación de los Sistemas Estatales y Municipales de Protección Civil, asesorados por sus respectivos consejos. Esta coordinación fluye en dos sentidos, una relación horizontal entre Órganos Ejecutivos a nivel Nacional, Estatal y Municipal y otra relación vertical del Órgano Ejecutivo, con las estructuras que conforman el Sistema hacia adentro del ámbito Estatal y Municipal.

La Coordinación Ejecutiva del Sistema Nacional corresponde al C. Presidente de la República, quien asigna esta responsabilidad a la Secretaría de Gobernación quien actúa como Coordinador a través de los órganos correspondientes, tomando como base las atribuciones que la Ley General de Población le confiere en esta materia.

La Coordinación Ejecutiva del Sistema Estatal corresponde al Gobernador del Estado, misma que se establece en congruencia con el Sistema Nacional de Protección Civil. Y de acuerdo a lo establecido en la Ley

La Coordinación Ejecutiva del Sistema Municipal de Protección Civil corresponde a la Presidencia Municipal, de acuerdo a las facultades que el H. Ayuntamiento del Municipio le confiere.¹⁸

FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA. Se da a partir de la integración de sus elementos básicos; identificación de los riesgos, organización, programas, a partir de funciones definidas, procedimientos específicos y de acciones concretas. La filosofía del operación del Sistema, se sustenta en la responsabilidad primaria de las Autoridades Municipales, que actúan ante la presencia de una calamidad en su ámbito geográfico y solamente cuando se rebasa su capacidad de respuesta, acuden y solicitan ayuda a otros Municipios o de la Instancia Estatal; la Autoridad Estatal en el mismo caso fortuito de que se vea rebasada su capacidad de respuesta, solicitara ayuda de otras Entidades Federativas o el Apoyo Federal, misma que será solicitada y gestionada a través de la Secretaría de Gobernación, en caso necesario, está solicitará y coordinará la Ayuda Internacional continuando hasta el término de la emergencia.¹⁹

Atendiendo la línea de acción determinada en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el gobierno Federal plasmó al nuevo federalismo 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 y, con ello se pretende fortalecer a los Estados y Municipios para propiciar un marco adecuado para el desarrollo de la protección civil.

¹⁸ Artículo 32º fracciones IV y V del Bando Municipal del Municipio de Chalco, Estado de México, H. Ayuntamiento 1997-2000

¹⁹ Plan Nacional de Protección Civil 1995-2000 Presidencia de La República, pag. 6

Desde su creación el Sistema fue concebido 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 los riesgos que se presentan ante la eventualidad de un desastre" ; cuyo objetivo básico que sigue vigente: "Proteger a la persona y a la sociedad ante la eventualidad de un desastre provocado por agentes naturales o humanos, a través de acciones que reduzcan o eliminen la pérdida de vidas humanas, la destrucción de bienes materiales y el daño a la naturaleza, así como la interrupción de las funciones esenciales de la sociedad ".²⁰

La intención de tal concepción sistemática es integrar en el Sistema a los sectores público, privado y social , en los ámbitos Federal, Estatal y Municipal, entendiendo siempre que la protección civil es una responsabilidad compartida entre el gobierno y la sociedad. 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

Las "Bases" para el establecimiento del Sistema, concibieron que la culminación del proceso correspondiente debería transitar por las etapas de Conceptualización y planeación, representada a la fecha por los Decretos presidenciales sobre la materia, Organización y Programación, conformada por la creación de los órganos operativos de la protección civil y su marco normativo, así como la estructuración de sus programas, y Etapa de Puesta en marcha a nivel preventivo y operativo, mediante el diseño y programación de acciones ante la posibilidad de la ocurrencia de desastres, el propio desarrollo del Sistema señala la necesidad de revisar teorías, conceptos y objetivos, ampliando aquellas y

²⁰ Idem, pag. 33

adecuando éstos. En 1995 el sistema pretende entrar en su etapa de la consolidación, que implicaba por un lado lograr una mayor conciencia entre la población y los servidores públicos ante los riesgos de desastre, y por otro lado fortalecer sus estructuras para acrecentar sus capacidades de prevención, auxilio y recuperación.

En la actualidad, el gobierno, con las orientaciones marcadas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 pretende dentro de sus objetivos, preparar al Sistema para entrar en la etapa de consolidación, manejando tal concepto como la corresponsabilidad del gobierno y la sociedad en las tareas de garantizar la protección de las personas, sus bienes y entorno físico, ante los fenómenos destructivos, pensando a través de un Plan Nacional de Protección Civil

Las delegaciones de estas dependencias son corresponsables y deben ser incorporados a los consejos Estatales y Municipales, participando en la implementación y operación de los programas para enfrentar las diversas calamidades que inciden en la región.

SECRETARIA DE GOBERNACION. Corresponde a esta Secretaría integrar y operar el Sistema, atribución que le confiere el decreto que aprueba las "Bases". Así, el gobierno de la República estableció, a partir del primero de diciembre de 1988, la Subsecretaría de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social (actualmente se encuentra la Coordinación General de Protección Civil), así como la Dirección General de Protección Civil, en el ámbito de competencia de la Secretaría de Gobernación, que en los términos de su propio reglamento interior publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de febrero de 1989, tienen la facultad de coordinar a las diversas dependencias y entidades que, atendiendo a la naturaleza de sus funciones, deban participar en las labores de auxilio en caso de desastre. Dentro de este rubro se debe hacer mención al Centro Nacional de Prevención de Desastres quien fue creado por Decreto Presidencial del 28 de Septiembre de 1988, sin embargo no se entra al estudio pormenorizado, ya que se aborda en un capítulo de este estudio.

GOBIERNO ESTATAL Y MUNICIPAL, son responsables de implementar y coordinar los Sistemas Estatales y Municipales de Protección Civil, Tomando como base los Principios y normatividad emanada del Sistema Nacional y a la legislación que en esos ámbitos exista o se expida, específicamente el Decreto que aprueba las Bases ya que en su artículo 4º establece que "En el marco de los Convenios Únicos de Desarrollo, se propondrá a los gobiernos de los Estados la ejecución de las acciones que cada ámbito de gobierno corresponda con la participación de los municipios tendientes a establecer Sistemas Estatales y Sistemas Municipales de Protección Civil, vinculados al Sistema Nacional". Lo anterior quiere decir, que asumiendo sus funciones normativas y operativas se instalaran la Unidades y Consejos Estatales y Municipales de Protección Civil, con

la responsabilidad de diseñar, instrumentar y operar los correspondientes Programas de Protección Civil, incorporando la participación de Dependencias Locales, Representantes Federales y a la sociedad en su conjunto.

En la actualidad son ya varios los Estados de la República que cuentan con su Sistema Estatal de Protección Civil, mismo que son organizados por el Ejecutivo de cada Estado y que es parte integrante del Sistema Nacional, asimismo, varios los Municipios que cuentan con su Sistema Municipal de Protección Civil, que es organizado por el Ejecutivo del Municipio y es parte integrante del Sistema Estatal, teniendo como fin "...Prevenir y proteger a las personas, su patrimonio y su entorno, ante la posibilidad de un desastre producido por causas de origen natural y humano...". Dado que los Municipios toman como base los Principios y la normatividad que existen dentro del Sistema Nacional de Protección Civil, únicamente se toma, como ejemplo, el Bando Municipal del Municipio de Chalco, Estado de México.

Dentro del Bando Municipal podemos encontrar que se establece la regulación sobre Protección Civil Municipal, por lo que las disposiciones, en este contenidas, son de orden general e interés público y cuyo objeto es regular las actividades de Autoridades Municipales, Servidores Públicos Municipales y autoridades y organismos auxiliares del mismo (Delegados Municipales y Jefes de manzana, artículo 53º del Bando Municipal); así como los actos de aquellas personas que sean originarios, vecinos y transeúntes del Municipio.¹⁶

Las obligaciones que el Municipio tiene de garantizar el bienestar y seguridad de las personas y su entorno, así como establecer el Sistema Municipal de Protección Civil se localizan en el artículo 6º fracciones II Y XX y 26º inciso A) del Bando Municipal; las obligaciones de los Ciudadanos del Municipio por lo que respecta a la materia se localizan en el artículo 26º inciso B) del mismo.

¹⁶ Artículo 4. Bando Municipal del Municipio de Chalco, Estado de México. H. Ayuntamiento Constitucional 1997-2000

Las autoridades a cargo de protección civil es el H. Ayuntamiento de acuerdo a las atribuciones conferidas en el artículo 31° de la Ley Orgánica Municipal y los artículos 27°, 29° 30° y 34° número 10 del Bando Municipal; y por la Presidencia Municipal de acuerdo a lo establecido en los artículos 31°, 32° fracciones II, IV Y V, por lo que se tiene la organización del Sistema Municipal de Protección de la siguiente forma y de acuerdo al Bando Municipal: esta organizado por el Ejecutivo del Municipio y es parte integrante del Sistema Estatal, es el primer nivel de respuesta ante cualquier fenómeno destructor y/o perturbador y será la Presidencia municipal, la responsable de coordinar la intervención del Sistema.

Estará integrado por el Consejo Municipal de Protección Civil; la Unidad Municipal de Protección Civil; los representantes de los sectores Público, Social y Privado, los Grupos Voluntarios, instituciones educativas, expertos en diversas áreas y por un Centro Municipal de Operaciones. No obstante la estructura que establece el Bando, que para este estudio se tomo como ejemplo, se omite a la Dirección Municipal de Protección Civil, dependencia del H. Ayuntamiento, teniendo obligaciones tan fundamentales que consisten en ser responsable de elaborar, instrumentar, dirigir y operar la ejecución de los Programas en la materia, coordinando sus acciones con las Dependencias, Instituciones y Organismos del sector Público, Privado, social y Académico, los grupos voluntarios y público en general, es decir, de acuerdo a lo estipulado por el artículo 92° del Bando le compete las actividades más básicas que la protección civil requiere para su total establecimiento dentro de la cultura de autoprotección que el Gobierno Federal pretende dentro del la República, promover la participación social e integración de grupos voluntarios al Sistema Municipal y una importante para mantener la estructura general del Sistema Nacional que es tener una relación de coordinación con la Unidad Estatal y en caso necesario con la Dirección General de Protección

Civil de la Secretaría de Gobernación.¹⁷ Otra Institución que se omite dentro del Bando para efectos de regular se estructura y facultades es la Unidad Municipal.

Las facultades otorgadas al Consejo Municipal, a la Dirección Municipal de Protección Civil y del Centro Municipal de Operaciones se localizan en los artículos 82º, 92º y 98º, respectivamente, del Bando Municipal. La participación privada, social, los grupos voluntarios y de la población en general la regulan los artículos 53º 58º fracción I, 65º, 68º, 69º, 94º, 95º y 96º del Bando Municipal.

El Sistema Municipal contará para su debido funcionamiento con apoyo de los siguientes documentos: programas Estatal y Municipal, Internos Y Especiales de Protección Civil, Atlas Nacional, Estatal y Municipal de riesgos, Inventarios y Directorios de Recursos Materiales y Humanos

CONSEJOS Y UNIDADES DE PROTECCIÓN CIVIL. Son los instrumentos formales para encauzar la participación de la sociedad en las acciones de prevención y auxilio, dada la característica que conceptualiza el Sistema de que todos somos corresponsables de la Protección Civil.. Los Consejos son órganos de consulta de los Gobiernos Federal, Estatales y Municipales y representan mecanismos de integración y coordinación de las acciones de protección civil que en sus ámbitos se organizan y se ejecuten. Con ese fundamento se creó el Consejo Nacional de Protección Civil, como Órgano Consultivo de la Coordinación de acciones y de Participación Social en la Planeación de la Protección Civil, así como para hacer frente a los desastres cuyos efectos rebasen las posibilidades de respuesta local y regional; está encabezado por el Presidente de la República, y se compone por un Secretario Ejecutivo, representado por el Secretario de Gobernación y por un Secretario Técnico cuyas responsabilidades recaen en la Coordinación General de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación; por los titulares de las Secretarías, de Gobernación; Relaciones Exteriores, Defensa

¹⁷ Artículo 98, Bando Municipal del Municipio de Chalco, Estado de México, H. Ayuntamiento 1997-2000.

Nacional Marina, Hacienda y Crédito Público, Energía y Minas E Industria Paraestatal, Comunicaciones y Transportes, Agricultura y Recursos Hidráulicos , Educación Pública , Desarrollo Social, Contraloría General de la Federación, Salud y el Distrito Federal. También participan los representantes de los Organismos, Entidades y Agrupaciones Públicas, Privadas y Voluntarios, de los Sectores académicos y de los Medios Masivos de Comunicación.

Bajo la misma normatividad deben ser constituidos los Consejos Estatales y Municipales de Protección Civil; es decir, se integrará por un Presidente que es el Gobernador Constitucional de la Entidad Federativa, por un Secretario Ejecutivo que es el Secretario de Gobierno, por un Secretario Técnico que recae en el Titular de la Unidad Estatal de Protección Civil; el cuerpo del Consejo se constituye de los Titulares o Representantes de las Dependencias y Organismos Federares y Estatales que desarrollan funciones relacionadas con las protección civil, y con los Representantes de las Organizaciones de los Sectores Social y Privado, de las instituciones educativas y de los grupos voluntarios, por lo que respecta al Sistema Estatal.

El Consejo Municipal de Protección Civil estará integrado por un Presidente, un Secretario Ejecutivo y un Secretario Técnico; será el Presidente Municipal quien presidirá el Consejo, el Secretario del Ayuntamiento y Titular de la Unidad Municipal, serán Secretario Ejecutivo y Secretario Técnico, respectivamente. Además serán miembros , los Titulares y Representantes de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Municipal, así como los representantes de las Organizaciones Social y Privada e Instituciones Académicas radicadas en el Municipio y los Grupos Voluntarios. Las atribuciones del Consejo Municipal las establece el artículo 82º del Bando Municipal.

La Unidades de Protección Civil son los Órganos Ejecutivos del Sistema, que a nivel Estatal o Municipal tienen la responsabilidad de integrar, coordinar, dirigir los Sistemas de Protección Civil en sus respectivos ámbitos.

A nivel de los Organismos y Dependencias de los Sectores Público, Privado, social, Académico y voluntario, se debe crear para cada una de sus instalaciones una Unidad Interna con la responsabilidad de dirigir las acciones de Protección Civil, así como elaborar, implementar y operar el Programa interno en la materia. La organización de la Unidades se incorpora a las estructuras de los gobiernos correspondientes, dependiendo funcionalmente de los Secretarios de Gobierno y de los Secretarios del Ayuntamiento respectivamente; las unidades internas se incorporan a las estructuras de las Dependencias y Organismos de los sectores Público, Privado y Social, dependiendo funcionalmente de las áreas de Oficialía Mayor y/o Administración.

CENTRO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE DESASTRES. Se crea con el carácter de Órgano Administrativo Desconcentrado subordinado a la Secretaría de Gobernación, organismo que más adelante se analizará

COORDINACIÓN DEL SISTEMA. El Sistema Nacional de Protección Civil, requiere para su funcionamiento de la coordinación de las diversas estructuras que lo conforman, como se ha señalado, los órganos ejecutivos del Sistema, o sea, las Unidades de Protección Civil, son responsables de la Coordinación de los Sistemas Estatales y Municipales de Protección Civil, asesorados por sus respectivos consejos. Esta coordinación fluye en dos sentidos, una relación horizontal entre Órganos Ejecutivos a nivel Nacional, Estatal y Municipal y otra relación vertical del Órgano Ejecutivo, con las estructuras que conforman el Sistema hacia adentro del ámbito Estatal y Municipal.

La Coordinación Ejecutiva del Sistema Nacional corresponde al C. Presidente de la República, quien asigna esta responsabilidad a la Secretaría de Gobernación quien actúa como Coordinador a través de los órganos correspondientes, tomando como base las atribuciones que la Ley General de Población le confiere en esta materia.

La Coordinación Ejecutiva del Sistema Estatal corresponde al Gobernador del Estado, misma que se establece en congruencia con el Sistema Nacional de Protección Civil. Y de acuerdo a lo establecido en la Ley

La Coordinación Ejecutiva del Sistema Municipal de Protección Civil corresponde a la Presidencia Municipal, de acuerdo a las facultades que el H. Ayuntamiento del Municipio le confiere.¹⁸

FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA. Se da a partir de la integración de sus elementos básicos; identificación de los riesgos, organización, programas, a partir de funciones definidas, procedimientos específicos y de acciones concretas. La filosofía del operación del Sistema, se sustenta en la responsabilidad primaria de las Autoridades Municipales, que actúan ante la presencia de una calamidad en su ámbito geográfico y solamente cuando se rebasa su capacidad de respuesta, acuden y solicitan ayuda a otros Municipios o de la Instancia Estatal; la Autoridad Estatal en el mismo caso fortuito de que se vea rebasada su capacidad de respuesta, solicitara ayuda de otras Entidades Federativas o el Apoyo Federal, misma que será solicitada y gestionada a través de la Secretaría de Gobernación, en caso necesario, está solicitará y coordinará la Ayuda Internacional continuando hasta el término de la emergencia.¹⁹

Atendiendo la línea de acción determinada en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el gobierno Federal plasmo al nuevo federalismo 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 y, con ello se pretende fortalecer a los Estados y Municipios para propiciar un marco adecuado para el desarrollo de la protección civil.

¹⁸ Artículo 32º fracciones IV y V del Bando Municipal del Municipio de Chalco, Estado de México, H. Ayuntamiento 1997-2000

¹⁹ Plan Nacional de Protección Civil 1995-2000. Presidencia de La República, pag. 6

Desde su creación el Sistema fue concebido 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 los riesgos que se presentan ante la eventualidad de un desastre" ; cuyo objetivo básico que sigue vigente: "Proteger a la persona y a la sociedad ante la eventualidad de un desastre provocado por agentes naturales o humanos, a través de acciones que reduzcan o eliminen la pérdida de vidas humanas, la destrucción de bienes materiales y el daño a la naturaleza, así como la interrupción de las funciones esenciales de la sociedad ".²⁰

La intención de tal concepción sistemática es integrar en el Sistema a los sectores público, privado y social , en los ámbitos Federal, Estatal y Municipal, entendiéndose siempre que la protección civil es una responsabilidad compartida entre el gobierno y la sociedad. 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

Las "Bases" para el establecimiento del Sistema, concibieron que la culminación del proceso correspondiente debería transitar por las etapas de Conceptualización y planeación, representada a la fecha por los Decretos presidenciales sobre la materia, Organización y Programación, conformada por la creación de los órganos operativos de la protección civil y su marco normativo, así como la estructuración de sus programas, y Etapa de Puesta en marcha a nivel preventivo y operativo, mediante el diseño y programación de acciones ante la posibilidad de la ocurrencia de desastres, el propio desarrollo del Sistema señala la necesidad de revisar teorías, conceptos y objetivos, ampliando aquellas y

²⁰ Idem. pag. 33

adecuando éstos. En 1995 el sistema pretende entrar en su etapa de la consolidación, que implicaba por un lado lograr una mayor conciencia entre la población y los servidores públicos ante los riesgos de desastre, y por otro lado fortalecer sus estructuras para acrecentar sus capacidades de prevención, auxilio y recuperación.

En la actualidad, el gobierno, con las orientaciones marcadas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 pretende dentro de sus objetivos, preparar al Sistema para entrar en la etapa de consolidación, manejando tal concepto como la corresponsabilidad del gobierno y la sociedad en las tareas de garantizar la protección de las personas, sus bienes y entorno físico, ante los fenómenos destructivos, pensando a través de un Plan Nacional de Protección Civil

CAPITULO 3 FACULTADES DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION, EN MATERIA DE PROTECCION CIVIL, EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

3.1. SECRETARIA DE GOBERNACIÓN

El régimen de la centralización administrativa es la forma característica de la organización del Poder Ejecutivo Federal, que se integra con el Presidente de la República, titular de uno de los tres poderes de la Unión. El órgano ejecutivo cuenta para su desenvolvimiento con numerosos órganos situados en la esfera administrativa. La organización del Poder Ejecutivo Federal es a manera de triángulo, que tiene en sí vértice superior al Presidente de la República, titular de la Administración Pública y del Gobierno. Escalonados en orden a su jerarquía, se sitúa el conjunto de órganos administrativos ²¹

El depósito unipersonal de la función administrativa del Estado exige que el Presidente sea auxiliado por diversos funcionarios que, a su vez, son jefes de las entidades gubernativas que tiene a su cargo la atención de todos los asuntos concernientes a los distintos ramos de la administración pública. En el sistema presidencial, esos funcionarios reciben el nombre de "Secretarios de Despacho" y las mencionadas entidades el de "Secretarías de Estado", estas tiene como superior jerárquico al Secretario respectivo, quien es subordinado directo e inmediato del Presidente.

La necesidad de que el Presidente de la República se vea auxiliado en las diferentes y variadas actividades administrativas que en razón de su cargo tiene encomendadas, se prevé en el artículo 91 constitucional, que dispone que "Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá un número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría".

²¹ Derecho Administrativo, página 547, Andrés Serra Rojas, Edit. Purnúa

Con la denominación: "Secretaría de Estado" se alude a cada una de las ramas de la administración pública constituida por el conjunto de servicios y demás actividades confinadas a las dependencias, que bajo la autoridad inmediata y suprema del Presidente, aseguran la acción del gobierno en la ejecución de la ley.²²

Al frente de éstas se encuentran los titulares de la misma denominados "Secretarios de Estado", que es el colaborador más cercano del Presidente, colocado a la cabeza de su ministerio, comprende una rama de la administración pública, de acuerdo con los artículos 10 y 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el despacho y resolución de todos los asuntos en las Secretarías corresponden originalmente a los titulares de dichas dependencias, y todos ellos son iguales en rango.

Dentro de nuestro régimen constitucional, las Secretarías de Estado, son órganos políticos- administrativos, este concepto es el que se expresó en el Congreso Constituyente de 1917: "para el desempeño de las labores del Ejecutivo necesita éste de diversos órganos que se entiendan cada uno con los diversos ramos de la administración. Estos órganos del Poder Ejecutivo son de dos clases, según la doble función de dicho poder, el cual ejerce atribuciones meramente políticas, como cuando convoca al Congreso a sesiones, promulga una ley, etc.; meramente administrativas, referentes a un servicio público que nada tiene que ver con la política, tales como los ramos del correos, telégrafos, salubridad, la educación popular"... De este doble punto de vista resultan dos tipos de órganos del Ejecutivo, y son aquellos que ejercen atribuciones meramente políticas; o cuando menos a la vez políticas y administrativas; son los otros los que administran algún servicio público, que en su funcionamiento nada tiene que ver con la política. Al grupo de órganos políticos o políticos- administrativos pertenecen las Secretarías de Estado.

²² IDEM

FACULTADES DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO. El Secretario de Estado no es un órgano representativo de emanación popular ya que tiene el carácter de un órgano administrativo de colaboración y decisión, los secretarios guardan la misma situación de igualdad en sus relaciones con respecto al Presidente de la República y no se distinguen en sus actividades ministeriales más que por la materia que legalmente conocen, el artículo 10 de Ley de la Administración Pública Federal así lo establece, tiene a su cargo la Dirección General de su Secretaría y es propiamente el jefe de esos servicios administrativos con todas las facultades y poderes jurídicos relacionados con su función

Los poderes jurídicos de un Secretario de Estado son:

- a) Ejerce el poder jerárquico y disciplinario sobre la persona a sus órdenes, de acuerdo con la ley, dándole ordenes, instrucciones, autorizaciones y modificándolas cuando lo estime razonable
- b) Toma las decisiones ejecutorias que exige la marcha del servicio. No tiene poder reglamentario pero sí emite acuerdos particulares.
- c) Representa la administración pública, persona moral, en todos los casos que concierne a la Secretaría, la administración de los bienes de dominio público afectados al servicio de su dependencia, celebración de contratos, representación ante los Tribunales de acuerdo a la Ley
- d) Tiene el carácter de autoridad administrativa y en su caso de autoridad responsable.
- e) Ejerce sobre las instituciones descentralizadas que se relacionan con su ramo, los poderes de tutela o de control previstos en las leyes.

- f) Actúa subordinado a los lineamientos financieros y económicos del Estado, en la política general que señala Presidente de la República, y las contenidas en el presupuesto de egresos de la Federación y de las demás limitaciones que legalmente se fijen.

Las funciones políticas y administrativas de una Secretaría de Estado son las siguientes:

- a) Comparten con el Presidente de la República la dirección política fundamental del Estado.
- b) A través del Refrendo Ministerial se ligan a la acción presidencial en dirección y responsabilidad. Todos los actos que alude el artículo 92 constitucional son formulados en forma de proyectos por el Secretario de Estado, que los somete a la consideración del Presidente. Una vez que éste los apruebe el acto emana de él, y el Secretario al refrendarlo le da la seguridad de su cumplimiento.
- c) "Los Titulares de las secretarías y departamentos de Estado ejercen funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República". Artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- d) El despacho y resolución de todos los asuntos en una Secretaría corresponden originalmente a los Titulares de dichas dependencias; pero, para la mejor organización del trabajo, los titulares de cada Secretaría podrán delegar en funcionarios subalternos alguna o algunas de sus facultades administrativas no discrecionales, para casos o ramos determinados. Artículo 16 de la Ley Orgánica.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. Por Decreto del 17 de marzo de 1891 se le denominó Secretaría de Gobernación, que repitió la ley de 1917 a la actual. Este nombre tiene su antecedente en la legislación española.²³

Con la promulgación en 1917 de la Constitución Política Mexicana, se estableció en su artículo 90, que el número de Secretarías lo fijaría el Congreso de la Unión a través de una ley, en tanto se establecía el congreso Constitucional, ley que se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 14 de abril del mismo año. En ella se indicaba que para el despacho de los asuntos del orden administrativo Federal habría seis Secretarías y tres Departamentos, de entre los cuales se encontraba la Secretaría de Estado (Secretaría de Gobernación). Unos meses después, el 31 de diciembre de 1917 se publicó una nueva ley y se creó la Secretaría de Gobernación.

La vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal considera 17 Secretarías de Estado; en su artículo 26 señala que "para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias...", dentro de las que se encuentra la Secretaría de Gobernación."

A partir de esa fecha, la dependencia encargada de los asuntos de política interna aparece en primer orden dentro del esquema organizativo del Gobierno Federal, desde entonces a través de los años se le han ido atribuyendo diversas facultades.

El marco jurídico dentro del cual se desarrolla sus actividades se encuentra conformado por diversas normas jurídicas que comienzan por la Constitución Política, pero para la materia que se trata me limitare a las siguientes: la Constitución Política, Ley Orgánica de la Administración Pública federal, Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación y su Manual de

²³ Artículo 122 de la Constitución de Cádiz. "El Secretario de despacho de la Gobernación ..."

organización, así el artículo 91 constitucional determina la necesidad de la Secretaría para el despacho de los asuntos que le corresponden, en los artículos 11 y 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la reconocen como Secretaría y le determina sus funciones y facultades.

Dentro del Reglamento Interior de la Secretaría establece su estructura por lo que en primer termino se encuentra el Titular, es decir, el Secretario y después las Subsecretarías de Gobierno, de Desarrollo Político, de Asuntos Religiosos, de Población y de Servicios migratorios, de Seguridad Pública y de Comunicación Social con sus respectivas Direcciones, asimismo se encuentra la Coordinación General de Protección Civil con la Dirección General de Protección Civil; finalmente vienen los Organos Desconcentrados, la Oficialia Mayor y la Contraloría Interna

3.2. FUNCIONES Y FACULTADES DE COORDINACIÓN.

El 28 de diciembre de 1994, se modifica la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en la que se le incorporaron diversas funciones a la Secretaría entre las que se encuentran las de “conducir y poner en ejecución, en coordinación con los Gobiernos de los Estados, con los Gobiernos Municipales y con las Dependencia 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 las instituciones y organismos de los sectores privados y social, las acciones conducentes al mismo objetivo.

Conducir y poner en ejecución las políticas y programas del Gobierno Federal en materia de protección ciudadana y coordinar, en términos de la ley respectiva, el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal que corresponden en esta materia, en relación con los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.”.

Los anteriores renglones quedaron plasmados en las fracciones XXVII y XXVIII, respectivamente, del artículo 27 de la Ley Orgánica por los cuales se le da la Secretaría la facultad de intervenir en todo lo conducente a la protección civil.

El 31 de agosto de 1998 se publica, en el Diario Oficial de la Federación, el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría en la que se agregaban las siguientes modificaciones: se incorporaba a la estructura orgánica como unidad administrativa a la Coordinación General de Protección Civil que tiene como propósito fortalecer la cohesión de las instancias Federales y Estatales participantes en el Sistema Nacional de Protección Civil, así mismo proveerá la formación de la cultura de protección en la sociedad que le permita adoptar medidas y actitudes que la protejan de los peligros y daños generados por siniestros de origen natural o humano y propiciar el establecimiento de un marco legal que sustente las acciones de protección civil.²⁴

La función del Secretario sobre protección civil se encuentra localizada en la Ley Orgánica, la cual la confirman diversas normas aplicables al caso, teniendo además la calidad de Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Protección Civil, creado el 11 de mayo de 1990 como órgano consultivo del Sistema Nacional de Protección Civil. Ahora bien dentro del Manual General de Organización de la Secretaría se encuentran las funciones de las unidades administrativas que auxilian al Secretario en lo que corresponde a la protección civil, al menos así se manifiesta dentro del este manual en el capítulo introductorio que a la letra dice: "El presente Manual de Organización General tiene como propósitos dar a conocer los objetivos, funciones y responsabilidades de cada uno de los órganos que conforman la estructura orgánica de la Dependencia en el sector central y desconcentrado; facilitar la coordinación y comunicación interna entre personal y las unidades administrativas para el mejor desempeño de sus programas de

²⁴ Manual General de Organización de la Secretaría de Gobernación tomado por internet página http://www.gobernaciónx/gEsp/ofna/mgo_e99.htm. página 12 de 142.

trabajo, así como la interacción con Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal o de los diferentes niveles de gobierno; y proporcionar la orientación básica a los particulares que establecen o mantienen alguna relación con ella...”, asimismo, se describe la estructura orgánica de la Dependencia; el organigrama correspondiente, la misión, las funciones sustantivas, los principales trámites y servicios...”

No hay que olvidar que en el artículo 3 del Decreto publicado en el Diario Oficial el 6 de mayo de 1986 se le otorga a la Secretaría la facultad de coordinador de acciones, que en el ámbito de la Administración Pública Federal, deban realizarse para la adecuada y oportuna integración del Sistema Nacional de Protección Civil y su funcionamiento.

Ahora bien dentro del Manual, la misión (así lo determina) del Secretario es la de regular y conducir la política interior del país bajo el firme propósito de lograr la convivencia armónica, la paz social, el desarrollo integral, protección, seguridad y bienestar de todos los mexicanos en un Estado de Derecho mediante una vocación de servicio y de compromiso para la administración eficaz y eficiente de los recursos asignados por el pueblo mexicano.

Las funciones, también las determina este Manual y, en protección civil son las de coordinar a las diversas dependencias y entidades que por sus funciones deban participar en las labores de auxilio en casos de desastre; y coordinar las acciones de seguridad nacional y de protección civil.

Otro documento que le atribuye responsabilidades como un organismo normativo y ejecutivo del Sistema es el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil, el cual se encuentra enfocado a la organización ejecutiva de la Protección Civil a nivel Federal, contiene los elementos técnicos – normativos que contribuyen a la configuración de un modelo

de organización y operación, que oriente a la implementación de los sistemas de protección civil.²⁵

Dentro del apartado "Participación de la Estructura Institucional en el Programa de Protección Civil se definen las funciones específicas de participación requeridas para llevar a cabo los subprogramas del Programa Nacional, en este contexto corresponde a la Secretaría llevar a cabo la Coordinación Ejecutiva del Sistema, a través de la cual se establece la coordinación necesaria con y entre las Entidades Federativas, Municipios, Dependencias, Organismos e Instituciones involucradas en los Subprogramas

En el Subprograma de Prevención la Secretaría de Gobernación será siempre el Coordinador Ejecutivo, aplicado a los cinco tipos de fenómenos, estableciendo de manera permanente la coordinación, concertación, inducción y comunicación entre los Municipios, Entidades Federativas, Municipios, Dependencias, Organismos e Instituciones involucradas para la prevención de los fenómenos.

En el Subprograma de Auxilio, la Secretaría de Gobernación será siempre el Coordinador Ejecutivo, aplicado a los cinco tipos de fenómenos, estableciendo de manera permanente la coordinación, concertación, inducción y comunicación entre los Municipios, Entidades Federativas, Municipios, Dependencias, Organismos e Instituciones en la fase de:

- **ALERTAMIENTO.-** Para efectuar el alertamiento de todas aquellas personas que se encuentren en peligro, y a mantener funcionando los servicios y equipamiento estratégicos. Además será el Coordinador Técnico.

²⁵ Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil. Secretaría de Gobernación. Sistema Nacional de Protección Civil. Mayo 1994

- **EVALUACIÓN DE DAÑOS** - Para evaluar los daños ocasionados a las personas, a los servicios y equipamiento estratégico. En este apartado será también el Coordinador Técnico .
- **PLAN DE EMERGENCIAS**.- Para aplicar el Plan de Emergencia que garantice la protección de la población y el mantenimiento y funcionamiento de los servicios y equipamiento estratégicos,. En Este Apartado será también el Coordinador Técnico
- **COORDINACIÓN DE EMERGENCIAS** - Para brindar seguridad a aquellas personas que se encuentren en la zona de peligro, y a mantener la vigilancia en los servicios y equipamiento estratégicos.- Será también el Coordinador Técnico
- **SEGURIDAD**.- Para brindar seguridad a aquellas personas que se encuentren en la zona de peligro, y a mantener la vigilancia en los servicios y equipamiento estratégicos.- Será también el Coordinador Técnico.
- **BÚSQUEDA, SALVAMENTO Y ASISTENCIA**.- Para buscar, rescatar y proporcionar asistencia a todas aquellas personas que se encuentren en peligro, y a mantener en funcionamiento los servicios y equipamiento estratégicos.
- **SERVICIOS ESTRATÉGICOS, EQUIPAMIENTO Y BIENES**.- Para mantener en funcionamiento los servicios y equipamiento estratégicos.
- **SALUD**.- Para proporcionar ayuda médica a todas aquellas personas que resulten afectadas por el desastre.
- **APROVISIONAMIENTO** - Para suministrar y controlar el abastecimiento de básicos a aquellas personas que resulten damnificadas.

- **COMUNICACIÓN SOCIAL DE EMERGENCIA.**- Para efectuar la comunicación social a aquellas personas que se encuentren en peligro y / o resulten afectadas.

SUPROGRAMA DE RECUPERACIÓN.- En este sentido la estructura institucional solamente proporciona apoyo para la adecuada realización de las obras y para una eficiente administración de los recursos financieros que se designen para la reconstrucción.

a) **RECONSTRUCCIÓN Y VUELTA A LA NORMALIDAD.**- La Secretaría de Gobernación apoya de manera permanente el seguimiento y evaluación de las acciones de reconstrucción y vuelta a la normalidad y sugiere los ajustes y controles adecuados hasta concluir con esta etapa.

Con anterioridad ya se ha mencionado, que el despacho y resolución de los asuntos de la Secretaría corresponden al Titular, sin embargo, para la mejor organización del trabajo puede delegar a funcionarios subalternos alguna o algunas de sus facultades administrativas no discrecionales para ramos determinados, en este caso, la Secretaría ha delegado funciones a la Coordinación General de Protección Civil y a la Dirección General de Protección.²⁶

Por lo que respecta a la Coordinación General de Protección Civil su misión es la de conducir el Sistema Nacional, promoviendo investigaciones, capacitación e infraestructura que fortalezcan la protección civil, armonizando también los propósitos y recursos de las instancias Federales, Estatales, Municipales y sociales vinculando tareas de prevención, protección y recuperación de la sociedad contra daños y peligros originados por fenómenos perturbadores.

²⁶ Artículo 17 y 18 de la L.O.A.P.F.

Funciones:

- Apoyar al Secretario en la conducción y ejecución del Sistema Nacional de Protección Civil, articulando los propósitos y coordinando la aplicación de los recursos de las dependencias y entidades federales, estatales y municipales, así como de organizaciones sociales y privadas, destinados a la protección de la sociedad contra los peligros y riesgos que se generen por la presentación de desastres.
- Promover que los Gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios elaboren y mantengan actualizados sus respectivos programas de protección civil y formen parte de sus planes de desarrollo.
- Coordinar a nivel nacional las acciones de protección civil que realice el Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, así como las organizaciones civiles y la sociedad en general, en coordinación con el Consejo Nacional de Protección Civil.
- Fomentar en la sociedad una cultura de protección civil que le permita a la población salvaguardar su vida, sus posesiones y su entorno de peligros, riesgos o desórdenes derivados de fenómenos naturales y humanos, mediante campañas masivas de comunicación social, entre otras medidas.
- Proponer e impulsar el establecimiento de un marco legal que dé sustento a las acciones de prevención, auxilio, apoyo y recuperación en casos de desastre.
- Promover el establecimiento de programas básicos de seguridad por regiones y Estados, para hacer frente a agentes perturbadores recurrentes o imprevistos.

- Promover el desarrollo de estudios e investigaciones sobre la acción, peligros, riesgos y daños provenientes de agentes perturbadores, así como de nuevos mecanismos de prevención y auxilio, propiciando la formación de nuevos grupos de investigación en los tres niveles de gobierno.
- Evaluar los avances del Programa Nacional de Protección Civil, así como los resultados de su ejecución e incidencia en la consecución de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.
- Impulsar el desarrollo del Sistema Nacional de Información para la Protección Civil, para facilitar a las autoridades e instituciones competentes la investigación, estudio y análisis de ramas y aspectos específicos en la prevención de desastres.
- Promover que las dependencias gubernamentales competentes en aspectos de protección civil aumenten la cantidad y calidad de la información relevante para tomar decisiones y la hagan disponible en forma oportuna.
- Promover la instrumentación de un Subsistema de Información de Riesgos, que permita mantener informada a la población con precisión y oportunidad.
- Supervisar que se mantenga actualizado el Atlas Nacional de Riesgos
- Promover la difusión entre las autoridades correspondientes y la población en general, de los resultados de los trabajos de investigación, estudio, análisis y recopilación de información, documentación e intercambio que realice la Coordinación, a través de publicaciones, actos académicos y de cualquier otro medio de comunicación.

- Coordinar el apoyo y asesoría a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal en la prevención de desastres, a través del Sistema Nacional de Protección Civil y con base en la suscripción de convenios con los gobiernos estatales, del Distrito Federal y de los Municipios, así como con instituciones de carácter social y privado.
- Promover y apoyar la capacitación de los profesionales, especialistas y técnicos mexicanos en materia de protección civil.
- Promover con los gobiernos estatales la creación de infraestructura y la distribución de equipamiento de protección civil, tendiente a sustentar los mecanismos de prevención, auxilio y apoyo.
- Gestionar ante la Secretaría de Relaciones Exteriores y las autoridades de otros países la recepción y envío de apoyos internacionales.
- Autorizar la aplicación de recursos del Fondo Revolvente para situaciones de emergencia constituido en la Tesorería de la Federación para atender a damnificados de los efectos provocados por desastres imprevistos de carácter geológico, hidrometeorológico, químico, sanitario y socio-organizativo.
- Proponer la Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento la aplicación de recursos del Fondo para Desastres Naturales - Apoyo a Damnificados, para instrumentar el Programa Anual de Atención a Damnificados, en coordinación con las dependencias y organismos federales vinculados a la atención de desastres.
- Intercambiar conocimientos, experiencias y apoyos con otros países y con organismos internacionales, para fortalecer la protección civil mediante la

incorporación de los avances en la materia.

- Representar al Secretario, cuando éste así lo determine, en actos relacionados con el Sistema Nacional de Protección Civil.
- Fungir como Secretario Técnico del Consejo Nacional de Protección Civil.
- Promover, conjuntamente con personas físicas y morales, la constitución de mecanismos tendientes a la obtención de recursos que sirvan para fomentar una cultura de protección civil y, en su caso, para coadyuvar en situaciones de desastre
- Las demás funciones que las disposiciones legales y reglamentarias le atribuyan, así como aquellas que le confiera el titular del ramo

La misión de la Dirección General de Protección Civil es la de consolidar, normar y coordinar las estructuras y mecanismos necesarios para operar el Sistema Nacional, a fin de prevenir, proteger, auxiliar y rehabilitar a la población ante la eventualidad de un desastres, incorporando la participación de todos los sectores de la sociedad a través de acciones y programas de protección civil.

Funciones:

- Ejercer las atribuciones que en materia de protección civil le señalen las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales a la Secretaría.
- Integrar, coordinar y supervisar el Sistema Nacional de Protección Civil para apoyar, mediante una adecuada planeación, la seguridad, auxilio y rehabilitación de la población y su entorno, ante situaciones de desastre, incorporando la participación de todos los sectores de la sociedad.
- Verificar y emitir opinión sobre los avances del Programa Nacional de Protección Civil, los resultados de su ejecución y su incidencia en la

consecución de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y, en su caso, proponer lo necesario para corregir desviaciones y someter a las autoridades superiores las reformas pertinentes.

- Proponer políticas y estrategias de operación para el desarrollo de programas específicos de protección civil.
- Llevar a cabo programas tendientes a fomentar en la sociedad una cultura de protección civil, de conformidad con los lineamientos que establezca la Coordinación General de Protección Civil
- Establecer la coordinación necesaria con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que le permitan dirigir las tareas de prevención, auxilio, recuperación y apoyo que en el marco de sus atribuciones le correspondan.
- Participar en los procesos y mecanismos que conduzcan a la coordinación de acciones en materia de protección civil, con las entidades federativas y los Municipios, así como a la concertación con instituciones y organismos de los sectores privado y social.
- Manejar y dirigir las actividades de los Centros de Información y Comunicación y el Nacional de Operaciones, en materia de desastres nacionales.
- Participar en los términos que establecen las disposiciones relativas, en las acciones y tareas del Centro Nacional de Prevención de Desastres.
- Proponer el establecimiento de los mecanismos necesarios para diagnosticar los riesgos previsible.

- Llevar el registro nacional de organizaciones de voluntarios sociales y privadas que participen en acciones de protección civil, previamente registradas en las entidades federativas.
- Las demás funciones que las disposiciones legales y reglamentarias le atribuyan, así como aquellas que le confiera el titular del ramo.

Finalmente el Manual hace referencia a los trámites y servicios al Público como son:

- Información de Protección Civil y de desastres.
- Asesorías en la elaboración de Planes y Programas de Protección Civil
- Capacitación en materia de Protección Civil.

3.3. ALCANCE JURÍDICO DE SUS FACULTADES.

Por lo que respecta a las facultades de coordinación, tenemos que la Secretaría de Gobernación, con estructura jurídica y competencia para realizar sus actividades, forma parte de la denominada organización administrativa que estructura y ordena las diversas dependencias que dependen del Poder Ejecutivo a través de las relaciones de jerarquía y dependencia para lograr la unidad de la acción, mando, dirección y ejecución, encaminadas a la consecución de los fines del Estado; la forma de organización a la que pertenece la Secretaría es la centralizada, lo que implica:

- ♦ La unidad de los diferentes órganos que la componen,
- ♦ Existe entre los órganos un acomodo jerárquico de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo.
- ♦ De coordinación entre las Secretarías

- ♦ De subordinación en el orden interno por lo que respecta a los órganos de cada Secretaría.

La relación de jerarquía trae como consecuencia la agrupación de estos órganos, su diferencia por grados o categoría, atribución de competencia según su grado, entre otras. Implica una serie de derechos y deberes entre los funcionarios que se expresan con en nombre de poderes.

Con base a esto, por lo que respecta a la relación de la Secretaría de Gobernación, como Coordinador del Sistema Nacional de Protección Civil, con órganos inferiores de la propia Secretaría, no existe problema jurídico alguno, ya que existe esos poderes entre el superior y el inferior, es decir, una relación de supra a subordinación, específicamente el Poder de Mando²⁷

El problema estriba en que la relación jerárquica, como vínculo jurídico, no existe en un ordenamiento determinado hay que estudiarla a través del análisis de la Constitución, la Ley orgánica y todas aquellas leyes que regulan las actividades de cada unidad administrativa, y es que la facultad de la Secretaría como coordinadora no puede ejercer ningún tipo de autoridad para con las demás Secretarías de Estado ya que tienen igual rango entre sí, no hay preeminencia entre ellas de acuerdo con el artículo 10 de la Ley Orgánica, entonces ante el incumplimiento de algunas de ellas ante las obligaciones que tienen en la materia de protección civil, la Secretaría de Gobernación no podrá sancionar en forma alguna el incumplimiento por parte de estas, como podrá hacerlo con órganos inferiores.

El problema estriba, también, en que la legislación sobre protección civil es escasa y sobre todo dispersa. Tenemos que solo existen fundamentos para la creación y aplicación de los instrumentos en que se basa la Protección civil en

²⁷ Facultad de ordenar a los inferiores la realización de actos jurídicos o materiales, a través de oficios, memorandums, etc. Trae como consecuencia la obligación de obedecer por parte del funcionario inferior

México- Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, Programa Nacional de Protección Civil- y las respectivas leyes y reglamentos sobre la materia en diversas Entidades Federativas; en todos estos documentos la información sobre la facultad de coordinación de la Secretaría es nula ó únicamente, mencionan en algún artículo que será el Coordinadora del Sistema Nacional, las atribuciones son dispersas y, el alcance jurídico es nulo ya que sus atribuciones, dentro de un marco de una ley, únicamente lo marca la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de manera específica y la Ley de Planeación que en su artículo 33 establece que el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las Entidades Federativas la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional de desarrollo y coadyuven a la consecución de los fines y, para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta; así como en el artículo 37 el cual estipula que el Ejecutivo Federal, por sí o a través de sus dependencias podrán concertar la realización de las acciones previstas en el Plan (de Desarrollo) y los programas.

Por lo que respecta a la facultad de Coordinación la ejerce a través de Convenios de Coordinación con las demás Secretarías y Órganos descentralizados y desconcentrados el alcance jurídico esta en atención a estos acuerdos y convenios

La falta de definición de las interrelaciones y responsabilidades en caso de desastre ha propiciado el subempleo de recursos o la pérdida de valiosos tiempos en tareas de rescate y auxilio de la población. Ante la diversidad de participantes en las actividades previas, durante y posteriores a un desastre exige una definición en lo tocante a la forma, alcance y modalidades de la participación de la Secretaría de Gobernación como Coordinador Ejecutivo, tarea imprescindible en tanto que será lo que permita el aprovechamiento real de los recursos ante un desastre.

En ese contexto se definirá de común acuerdo la participación de las Dependencias del Gobierno Federal y cada una de ellas desarrollara eficientemente su procedimiento interno de actuación.

3.4. PROGRAMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL

Programa es el nivel máximo de agrupación del trabajo ejecutado por una entidad en el desempeño de sus funciones y los subprogramas actividades y tareas, o lineamientos estratégicos de acción, que denotan una división sucesiva del esfuerzo total, en un tipo de labor homogénea, cuyo propósito es el de contribuir al logro del procedimiento final del programa.

Los aspectos programáticos del Sistema se describen a través del Programa, el cual se conceptualiza como el instrumento de planeación para definir el curso de las acciones destinadas a la atención de las situaciones generadas por el impacto de las calamidades, las responsabilidades, relaciones y facultades; se establecen los objetivos, políticas y estrategias, líneas de acción y recursos necesarios para llevarlos a cabo.

El primer Programa de Protección Civil se encuentra dentro del capítulo 5º de la Bases que aprueban el Sistema Nacional, la estrategia tomada en ese momento no podía asumir la forma de un esquema rígido de compromisos, es por ello y por la complejidad de la protección civil con sus múltiples agentes, que la estrategia asumió la forma de definición de las prioridades de servicio y de sus actividades sustantivas y de apoyo, intentando abarcar la definición de orientaciones generales que permitan un desarrollo del conjunto de la actividad - la realización del programa- de manera que este desarrollo exprese una respuesta oportuna y adecuada a la imperativas de ese entonces, del presente y del futuro.

La expresión que se presenta del programa persigue proporcionar los marcos necesarios para la adopción y ejecución de decisiones que será informada y corresponsable.

LAS DIVISIONES. La naturaleza, carácter y función de la protección civil y la estructura institucional determinaron las subdivisiones del programa, así la acción de la protección civil se subdivide en preventiva y de auxilio- subprogramas sustantivos de la protección civil- y el subprograma de apoyo.

LOS SUBPROGRAMAS Los de acción preventiva se subdividen en cinco actividades que su objeto de atención básico son los cinco grupos de agentes perturbadores, ya antes mencionados.

El subprograma de auxilio contiene once actividades sustantivas, resultado de una división de carácter funcional de las acciones de auxilio:

- Alerta.
- Evacuación de emergencia.
- Planes de emergencia.
- Coordinación de emergencia.
- Seguridad, protección, salvamento y asistencia.
- Servicio, bienes materiales y naturaleza
- Salud pública, aprovisionamiento, comunicación social de emergencia.
- Reconstrucción inicial.
- Vuelta a la normalidad.

En el subprograma de apoyo, las actividades consideradas en él son:

- Planeación.
- Coordinación.
- Marco jurídico.
- Organización.
- Recursos financieros.

- Recursos humanos
- Recursos materiales
- Educación y capacitación.
- Participación social, investigación y nuevas tecnologías
- Comunicación social
- **Manutención, conservación y creación de instalaciones de protección civil.**
- **Realización de la protección civil.**
- **Control y evaluación.**

LAS FUNCIONES Las funciones de orientación, vigilancia y apoyo se traducen en trabajos de orientación administrativa y ordenamientos materiales ligados a los desastres, las funciones ejecutivas es la realización material de la protección, la cual constituye el objeto principal de la protección civil.

Con lo anterior podemos observar que más que un programa eran, precisamente, las bases para establecer el programa que funcionaría posteriormente.

El Ejecutivo Federal consideró procedente elaborar un nuevo Plan Nacional de Protección Civil, acorde al Plan de Desarrollo ya que dentro del artículo segundo del Decreto de su aprobación menciona que se formularán los programas especiales y regionales que determine el Ejecutivo Federal, el Programa nacional de Protección Civil es un programa especial (en ese entonces)²⁶. La Secretaría de Gobernación asumió la responsabilidad las tareas de coordinación para la elaboración del Proyecto de Programa Nacional de Protección Civil 1990-1994; el objetivo de este programa era el de aglutinar las acciones normativas y operativas encaminadas a la suma de esfuerzos coordinados y corresponsables de los tres niveles de gobierno, en concertación con los sectores social y privado y, el objetivo

²⁶ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Diario Oficial de la Federación 31 de mayo de 1989, pág 5

central era el de consolidar un Sistema Nacional completamente integrado y sustentado en el transcurso de esa administración, permitiendo a la nación mexicana estar preparada para afrontar y mitigar los infortunios consecuencia de un desastre

El Programa actual deriva del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, al establecer el artículo 3º del decreto por el que se aprueba este Plan al disponer que "las dependencias y entidades de la Administración Pública federal realizarán y promoverán las acciones pertinentes para la elaboración y ejecución de los programas sectoriales y, en su caso, institucionales, regionales y especiales, tendientes al logro de los objetivos de dicho Plan", entre los cuales se encuentra el Programa de Protección Civil.²⁹ la Secretaría de Gobernación, en su calidad de coordinadora del Sistema Nacional de Protección Civil elaboró dicho plan

El propósito del Programa es determinar necesidades y plantear objetivos, estrategias, líneas de acción y metas, que permitan el desarrollo de todas las instancias y sectores que integran el Sistema estimulando la participación social en sus actividades. El Programa consta de cinco capítulos, introducción, diagnóstico, objetivos, prioridades sectoriales y estrategia y políticas específicas.

Los capítulos correspondientes a la introducción y diagnóstico, abarcan aspectos históricos que en gran parte ya se han manejado dentro de esta investigación y aspectos técnicos sobre las condiciones de riesgo del país.

Dentro del capítulo tercero se establecen los objetivos, que con el fin de lograr el fortalecimiento del Sistema Nacional este programa plantea como guía de las acciones del sistema, el siguiente objetivo:

²⁹ Programa de Protección Civil 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal, Capítulo primero Introducción pág. 3

"Consolidar las estructuras y mecanismos de operación del Sistema Nacional de Protección Civil en los ordenes de Gobierno Federal, Estatal y Municipal, incrementando la participación de los sectores social y privado en sus actividades, para que, con el esfuerzo conjunto y corresponsable de todas las instancias y de la población misma, se reduzca de manera apreciable la pérdida de vidas y bienes como resultado de desastres de origen natural o humano"³⁰

Objetivos que a la fecha no se han cumplido desde las Bases a la fecha ya que estos no se han modificado en gran parte. Los últimos tres programas han tenido el mismo contenido y no ha dado resultados; y así lo reconoce el actual programa al determinar en su Capítulo Cuarto, referente a las Prioridades Sectoriales, al identificar siete puntos críticos para la consolidación del Sistema, a saber

1. El Sistema ha mostrado carencias y deficiencias, por lo que deberá fortalecerse de manera particular su marco normativo, la coordinación y concertación entre sus diversos niveles e integrantes, y la planeación de actividades de prevención, auxilio y recuperación.
2. La falta de una adecuada cultura en la materia, es un problema fundamentalmente educativo, por lo que se hace necesario desarrollar un programa de comunicación social.
3. El crecimiento acelerado de la población, la carencia de normatividad precisa en la materia y la inobservancia de las leyes y reglamentos de ordenamiento territorial, han propiciado que asentamientos humanos estén sujetos a altos riesgos.

³⁰ Programa de Protección Civil 1995-2000, Poder Ejecutivo Federal. Capítulo tercero pág. 33

4. Se apoyarán las acciones en materia de capacitación y adiestramiento en todos los niveles del Sistema, al igual que la formación de profesionales en la materia.
5. Se continuará desarrollando la capacidad operativa del Sistema para la pronta y eficaz administración de emergencias
6. Se fomentará la cooperación internacional dentro de las normas marcadas por la política exterior del país
7. Se estimulará las actividades de investigación para la prevención de riesgos y mitigación de daños, así como su desarrollo tecnológico, propiciando que investigadores e instituciones desarrollen trabajos relacionados con la protección civil

Aunque bien es cierto que en el programa actual contiene un capítulo referente a estrategias y políticas específicas. La estrategia global consiste en fortalecer la operación las unidades de protección civil en sus diferentes niveles y formas y con el concurso y participación de los órganos participantes; las políticas se formulan para ... "el logro del objetivo y estrategia planteados, tendrán que adaptarse a circunstancias cambiantes, internas y externas del sistema. Entre las internas se cuentan los avances y carencias propios del Sistema, que llevan a plantear acciones que permitan su consolidación. Entre las externas destacan la dinámica de los riesgos, determinada por la cambiante relación de individuo y sociedad con el medio ambiente, y las transformaciones sociales, económicas y demográficas del país, que llevan a la necesidad de ajustar periódicamente los programas de desarrollo y los marcos legales y administrativos de la función pública"...³¹

³¹ Programa de Protección Civil 1995-2000 Poder Ejecutivo Federal. Talleres Gráficos de México.

A cada política corresponde una línea de acción determinado cuya instrumentación corresponde a las estructuras ejecutivas del Sistema, en los apartados siguientes definen las líneas de acción a seguir y las metas a cumplir para la puesta en practica de cada política.

Existe un aspecto de consideración. el hecho de que en los Programas Nacionales de Protección Civil, el de 1990-1994 y el actual, no incluyen los respectivos subprogramas. Estos se encuentran incluidos dentro del Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil en el subapartado 7.1 referente al Programa de Protección Civil donde determina que el Programa de Protección Civil se divide en tres subprogramas, aspecto que ya había determinado las Bases, el de Prevención cuya finalidad es la de prevenir, mitigar o eliminar la presencia de agentes destructivos y de sus posibles daños; el de Auxilio tendiente a brindar ayuda a la población , sus bienes y entorno; y el de Recuperación que coadyuva a restablecer los servicios públicos y equipamiento urbano dañado. En el actual Programa parte de los aspectos que debe abarcar cada subprograma los define como políticas, sin embargo no los menciona como parte de un subprograma de hecho no hay ningún apartado para cada subprograma, lo cual podría ocasionar confusión en cuanto a lograr los fines que se persiguen para estructurar firmemente la protección civil en México. Quizá sea más prudente puntualizar sobre este aspecto en el capítulo referente a la situación actual de la protección civil.

Ya que sea hecho mención del Programa Nacional, existen diverso tipos de Programas: el Nacional, el Estatal, el Municipal, el Delegacional, el Especial y el Interno.

Programa Estatal o General.- Es el instrumento de planeación para definir el curso de las acciones destinadas a la atención de las situaciones generadas por el impacto de los fenómenos destructivos en la población, sus bienes y entorno. A través de éste se determina los participantes, sus responsabilidades, relaciones y

facultades, se establecen los objetivos, políticas, estrategias, líneas de acción y recursos necesario para llevarlos a cabo. Se basa en un diagnóstico en función de las particularidades urbanas, económicas y sociales del Distrito Federal. Este deberá contemplar las fases de prevención, mitigación, preparación, auxilio, rehabilitación restablecimiento y reconstrucción, agrupadas en programas de trabajo. Este Programa Forma parte del Programa General de Desarrollo. Artículo 3º fracción XXII de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal.

Programa Municipal.- Contiene acciones de protección civil determinadas en función de la problemática que en la materia se presenta en el área del Municipio, conlleva la participación de las autoridades, de los sectores privado y social y de la población en general circunscritos a ese ámbito. Glosario de Protección Civil. Secretaria de Gobernación, julio de 1992.

Programa Delegacional.- Los programas delegacionales fijaran las políticas, estrategias, lineamientos que regulen las acciones de los sectores público, social y privado en materia de protección civil en su respectiva demarcación y serán obligatorios para todas las áreas de los sectores mencionados, así como para las personas físicas o morales que habiten, actúen o estén establecidas en la correspondiente Delegación. Artículo 23º de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal.

Programa Especial.- Aquel cuyo contenido se concreta a la atención de problemas específicos en un área determinada, provocados por la eventual presencia de calamidades de origen natural o humano que implica un alto potencial de riesgo para la población, sus bienes y entorno. Glosario de Protección Civil. Secretaria de Gobernación, julio de 1992.

Programa Interno.- Aquel que se circunscribe al ámbito de competencia de una dependencia, entidad, institución y organismo, pertenecientes a los sectores públicos (en sus tres niveles de gobierno), privado y social y se instala en los

inmuebles correspondientes con el fin de salvaguardar la integridad física de los empleados y de las personas que concurren a ellos, así como de proteger las instalaciones, bienes e información vital, ante la ocurrencia de una calamidad. Glosario de Protección Civil. Secretaría de Gobernación, julio de 1992.

Los anteriores programas deben de seguir los lineamientos generales del Programa Nacional.

3.5. SITUACION ACTUAL DIRIGIDA AL VOLCAN POPOCATEPETL.

México se encuentra situado en una región con importante actividad volcánica. El país ha vivido actividades recientes de volcanes que han presentado fases eruptivas importantes, la prueba más reciente se vivió a finales de 1994 cuando el volcán Popocatépetl, pasó de una fase moderada de actividad sísmica y fumarólica durante los eventos eruptivos de mayo y junio de 1997.

El volcán Popocatépetl es un estrato-volcán localizado a 60Km. Al suroeste de la Cd. De México y a 45 Km. Al oeste de a Cd. De Puebla, su edificio cubre un área de 500 Km² abarcando los estados de Puebla, Morelos y México.

La única manera de percibir y evaluar el estado de actividad y riesgo asociado a un volcán, es a través de la observación y vigilancia sistemática mediante diversos métodos visuales e instrumentales. Si estos se aplican en forma anticipada en las fases previas en un proceso eruptivo, es posible detectar un cambio cualitativo y cuantitativo de la actividad que inclusive puede conducir a una predicción en corto plazo del proceso eruptivo inminente y poner en marcha, de parte de las autoridades de protección civil el plan de emergencias previamente establecido.

Una muestra de un sistema de vigilancia y monitoreo establecido es el del volcán en un esfuerzo conjunto del Centro Nacional de Prevención de Desastres

como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, en atención a lo establecido por el artículo 16º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; los Institutos de Geofísica y de Ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México y con la colaboración del Cascades Volcano Observatory del U.S. Geological Survey con una central de adquisición y procesamiento de datos.

Dentro del CENAPRED mediante una extensa red de computadoras, la actividad es monitoreada y procesada las 24 horas del día, al detectarse cualquier incremento anormal de esta actividad se activa un sistema de alarma acústica y a través de un sistema de marcado automático se envían mensajes a teléfonos celulares y localizadores a personal de guardia, del análisis de la información, las recomendaciones relativas al nivel de alertamiento son tomadas por el Comité Técnico Científico Asesor para el volcán (CCA VP), el cual se formó en diciembre de 1994 para evaluar la crisis que inicio el día 21 de ese mes, con el propósito de asesorar técnicamente, a través del CENAPRED, a las autoridades de Protección Civil. Los científicos vulcanólogos que conforman el Comité son, principalmente, investigadores de alto nivel de la Universidad Nacional Autónoma de México y se reúnen para intercambiar sus opiniones y lograr un consenso sobre el diagnóstico y pronóstico del volcán, esta información se trasmite a las autoridades del Sistema Nacional de Protección Civil mediante reportes especiales.

Para el público en general se dispone del Semáforo de Alerta Volcánica basado en un sistema de alertamiento, de acuerdo a las experiencias de México y otros países. De esas experiencias se ha determinado que una de las causas principales de los desastres es la falta de criterios o de factores de decisión y comunicación durante la ocurrencia de un fenómeno natural potencialmente destructivo. El Semáforo de Alerta Volcánica es un Sistema donde se han reducido en lo posible los factores que pueden llevar a la indecisión, o a la toma de decisiones erróneas en caso de emergencia. Los colores que se utilizan en el Semáforo están contenidos en la NORMA: SEÑALES Y AVISOS PARA

PROTECCIÓN CIVIL COLORES, FORMAS Y SÍMBOLOS A UTILIZAR. NOM-S-PC-1-1992, PUBLICADA EN EL Diario Oficial de la Federación, el lunes 13 de julio de 1992, cuyo objetivo es homologar las señales y avisos de seguridad que se aplican para la protección civil, con el fin de que la población las identifique correctamente y cumpla con la función para la cual fueron creadas; ha sido elaborada en base a Normas Oficiales Mexicanas e Internacionales que abordan los puntos sobre la utilización de colores, combinaciones, formas geométricas y símbolos, así como lo relacionado con la ubicación, dimensiones, iluminación y materiales a utilizar. Esta Norma se aplica a los lugares públicos o privados en relación a la prevención de riesgos, de acuerdo a las características y condiciones del lugar y donde exista concentración de personas en todo el territorio nacional.

Para el caso concreto del volcán Popocatepetl, el Semáforo dentro de la clasificación de las señales es una señal preventiva en tanto que tiene por objeto advertir al usuario de la existencia y naturaleza de un riesgo y, una señal prohibitiva o restrictiva ya que tiene por objeto indicar las acciones que no se deben ejecutar, finalmente es una señal de obligación porque impone la ejecución de una acción determinada, a partir del lugar donde se encuentra localizada y en el momento de visualizarla

Fue utilizado el Semáforo en atención de que una señal debe ser entendible para cualquier persona y tratando de evitar el uso de textos largos y uso excesivo de señales y avisos de seguridad. El significado de los colores utilizados son el Rojo que significa alto o prohibición, el amarillo que significa precaución o riesgo y verde relativo a la condición segura³²

En atención a lo anterior se pudo realizar un pronóstico a corto plazo de la actividad del volcán, que se puede hacer en dos niveles: la primera es la posibilidad de que la lava se desborde no se considera un riesgo inminente, dado

³² Señales y Avisos para Protección Civil, Dirección de Servicios Generales. Departamento de Protección Civil. Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales. Oficialía Mayor. Secretaría de Salud México, D.F. Noviembre 1992

que a la velocidad actual del crecimiento del cuerpo de la lava, tardaría varios años en llenar la capacidad del cráter. La posibilidad de que la actividad se mantenga dentro del rango actual por algunos años y eventualmente desaparezca se estima mayor al 90% y, la segunda, si esta actividad sale del rango actual, en este caso se espera que se presenten manifestaciones precursoras que pueden ser detectadas por los sistemas de monitoreo, antes de que desarrolle una actividad altamente explosiva y con la anticipación suficiente para permitir a los Sistemas de Protección Civil tomar medidas preventivas (días a semanas). La probabilidad de que se presente un escenario de esta naturaleza se estima menor al 10%. Sin embargo, la alta vulnerabilidad de un amplio sector de la población que vive en el entorno del volcán ante una actividad de este tipo, requiere tomarlo en consideración

Por ese razón de acuerdo a informes del CENAPRED no existe la intención de menospreciar la actividad del volcán, esta se evalúa en la justa medida en que se logra el consenso del Comité Científico Asesor, en momento alguno han negado que el volcán Popocatepetl representa un riesgo potencial, Todos los esfuerzos de investigación, monitoreo y evaluación de riesgos están encaminados en esa dirección. Pero, al igual que menospreciar el riesgo podría representar una actitud de falta de ética, también lo es exagerarlo y manipularlo como, en ocasiones lo hacen lo medios de comunicación.³³

El aspecto más importante del tema es la Protección de la persona, bienes y entorno y lo que se puede y se debe de hacer es conocer los planes de emergencia y estar pendientes de las instrucciones de las autoridades responsables de Protección Civil, por si fuera necesario tomar precauciones especiales o evacuar la zona. Imprescindible que la comunidades cercanas mantengan comunicación estrecha con Protección Civil, en atención a la distancia

³³ Toda la información relativa al tema del Volcán Popocatepetl fue tomada de la Página de internet de la Secretaría de Gobernación en un vínculo de la misma <http://www.cenapred.unam.mx/taq-popo/cuespopo.htm>

podrían verse afectados de manera e intensidad diferente como lo indica el Mapa de Peligros Volcánicos, para facilitar la rápida evacuación.

El sistema utilizado es llamado Sistema de Monitoreo Volcánico "Popotel" es un servicio para el público de acuerdo al Manual de Organización de la Secretaría de Gobernación y al Manual de Organización del Centro que establece dentro de su organización interna a la Coordinación de Riesgos Volcánicos quien tiene como objetivo realizar los estudios y actividades relativas a la investigación de los principales volcanes activos del país, dentro de los que se encuentra el Popocatepeti; las funciones de la Coordinación, entre otras, es la de apoyar a la Dirección General de Protección Civil, así como a las Unidades Estatales de Protección Civil de los Estados de Puebla, Morelos y Estado de México, con personal técnico calificado, en atención de un potencial riesgo que afecte a la población aledaña al volcán; participar con el Instituto de ingeniería y Geofísica de la UNAM, en los análisis de la información obtenida para la mejor vigilancia del Volcán, realizar las investigaciones aplicadas, que tengan beneficio directo para prevenir desastres en la población que habita en las cercanías del volcán.

Por otra parte la Secretaría Particular del Centro coordinará los vuelos de reconocimiento y evaluación del volcán, apoyará las funciones y actividades de los miembros del Comité Científico asesor del Volcán y planeará y apoyará el envío y recepción de la información que se emita sobre la actividad del volcán La Coordinación de servicios Técnicos tiene la función de llevar el control y seguimiento en la adquisición de los equipos de monitoreo para el volcán.

- Recursos humanos.
- Recursos materiales.
- Educación y capacitación.
- Participación social, investigación y nuevas tecnologías.
- Comunicación social.
- **Manutención, conservación y creación de instalaciones de protección civil.**
- Realización de la protección civil.
- Control y evaluación.

LAS FUNCIONES. Las funciones de orientación, vigilancia y apoyo se traducen en trabajos de orientación administrativa y ordenamientos materiales ligados a los desastres, las funciones ejecutivas es la realización material de la protección, la cual constituye el objeto principal de la protección civil.

Con lo anterior podemos observar que más que un programa eran, precisamente, las bases para establecer el programa que funcionaría posteriormente.

El Ejecutivo Federal consideró procedente elaborar un nuevo Plan Nacional de Protección Civil, acorde al Plan de Desarrollo ya que dentro del artículo segundo del Decreto de su aprobación menciona que se formularán los programas especiales y regionales que determine el Ejecutivo Federal, el Programa nacional de Protección Civil es un programa especial (en ese entonces)²⁶. La Secretaría de Gobernación asumió la responsabilidad las tareas de coordinación para la elaboración del Proyecto de Programa Nacional de Protección Civil 1990-1994; el objetivo de este programa era el de aglutinar las acciones normativas y operativas encaminadas a la suma de esfuerzos coordinados y corresponsables de los tres niveles de gobierno, en concertación con los sectores social y privado y, el objetivo

²⁶ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Diario Oficial de la Federación 31 de mayo de 1989, pág 5

central era el de consolidar un Sistema Nacional completamente integrado y sustentado en el transcurso de esa administración, permitiendo a la nación mexicana estar preparada para afrontar y mitigar los infortunios consecuencia de un desastre.

El Programa actual deriva del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, al establecer el artículo 3º del decreto por el que se aprueba este Plan al disponer que "las dependencias y entidades de la Administración Pública federal realizarán y promoverán las acciones pertinentes para la elaboración y ejecución de los programas sectoriales y, en su caso, institucionales, regionales y especiales, tendientes al logro de los objetivos de dicho Plan", entre los cuales se encuentra el Programa de Protección Civil.²⁹; la Secretaría de Gobernación, en su calidad de coordinadora del Sistema Nacional de Protección Civil elaboró dicho plan.

El propósito del Programa es determinar necesidades y plantear objetivos, estrategias, líneas de acción y metas, que permitan el desarrollo de todas las instancias y sectores que integran el Sistema estimulando la participación social en sus actividades. El Programa consta de cinco capítulos: introducción, diagnóstico, objetivos, prioridades sectoriales y estrategia y políticas específicas.

Los capítulos correspondientes a la introducción y diagnóstico, abarcan aspectos históricos que en gran parte ya se han manejado dentro de esta investigación y aspectos técnicos sobre las condiciones de riesgo del país.

Dentro del capítulo tercero se establecen los objetivos, que con el fin de lograr el fortalecimiento del Sistema Nacional este programa plantea como guía de las acciones del sistema, el siguiente objetivo:

²⁹ Programa de Protección Civil 1995-2000, Poder Ejecutivo Federal, Capítulo primero Introducción pág. 3

"Consolidar las estructuras y mecanismos de operación del Sistema Nacional de Protección Civil en los ordenes de Gobierno Federal, Estatal y Municipal, incrementando la participación de los sectores social y privado en sus actividades, para que, con el esfuerzo conjunto y corresponsable de todas las instancias y de la población misma, se reduzca de manera apreciable la pérdida de vidas y bienes como resultado de desastres de origen natural o humano"³⁰

Objetivos que a la fecha no se han cumplido desde las Bases a la fecha ya que estos no se han modificado en gran parte. Los últimos tres programas han tenido el mismo contenido y no ha dado resultados; y así lo reconoce el actual programa al determinar en su Capítulo Cuarto, referente a las Prioridades Sectoriales, al identificar siete puntos críticos para la consolidación del Sistema, a saber:

1. El Sistema ha mostrado carencias y deficiencias, por lo que deberá fortalecerse de manera particular su marco normativo, la coordinación y concertación entre sus diversos niveles e integrantes, y la planeación de actividades de prevención, auxilio y recuperación.
2. La falta de una adecuada cultura en la materia, es un problema fundamentalmente educativo, por lo que se hace necesario desarrollar un programa de comunicación social.
3. El crecimiento acelerado de la población, la carencia de normatividad precisa en la materia y la inobservancia de las leyes y reglamentos de ordenamiento territorial, han propiciado que asentamientos humanos estén sujetos a altos riesgos.

³⁰ Programa de Protección Civil 1995-2000, Poder Ejecutivo Federal, Capítulo tercero pág. 33

4. Se apoyarán las acciones en materia de capacitación y adiestramiento en todos los niveles del Sistema, al igual que la formación de profesionales en la materia.
5. Se continuará desarrollando la capacidad operativa del Sistema para la pronta y eficaz administración de emergencias.
6. Se fomentará la cooperación internacional dentro de las normas marcadas por la política exterior del país.
7. Se estimulará las actividades de investigación para la prevención de riesgos y mitigación de daños, así como su desarrollo tecnológico, propiciando que investigadores e instituciones desarrollen trabajos relacionados con la protección civil

Aunque bien es cierto que en el programa actual contiene un capítulo referente a estrategias y políticas específicas. La estrategia global consiste en fortalecer la operación las unidades de protección civil en sus diferentes niveles y formas y con el concurso y participación de los órganos participantes; las políticas se formulan para "...el logro del objetivo y estrategia planteados, tendrán que adaptarse a circunstancias cambiantes, internas y externas del sistema. Entre las internas se cuentan los avances y carencias propios del Sistema, que llevan a plantear acciones que permitan su consolidación. Entre las externas destacan la dinámica de los riesgos, determinada por la cambiante relación de individuo y sociedad con el medio ambiente, y las transformaciones sociales, económicas y demográficas del país, que llevan a la necesidad de ajustar periódicamente los programas de desarrollo y los marcos legales y administrativos de la función pública"...³¹

³¹ Programa de Protección Civil 1995-2000 Poder Ejecutivo Federal. Talleres Gráficos de México.

A cada política corresponde una línea de acción determinado cuya instrumentación corresponde a las estructuras ejecutivas del Sistema, en los apartados siguientes definen las líneas de acción a seguir y las metas a cumplir para la puesta en practica de cada política.

Existe un aspecto de consideración: el hecho de que en los Programas Nacionales de Protección Civil, el de 1990-1994 y el actual, no incluyen los respectivos subprogramas. Estos se encuentran incluidos dentro del Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil en el subapartado 7.1 referente al Programa de Protección Civil donde determina que el Programa de Protección Civil se divide en tres subprogramas, aspecto que ya había determinado las Bases, el de Prevención cuya finalidad es la de prever, mitigar o eliminar la presencia de agentes destructivos y de sus posibles daños; el de Auxilio tendiente a brindar ayuda a la población , sus bienes y entorno; y el de Recuperación que coadyuva a restablecer los servicios públicos y equipamiento urbano dañado. En el actual Programa parte de los aspectos que debe abarcar cada subprograma los define como políticas, sin embargo no los menciona como parte de un subprograma de hecho no hay ningún apartado para cada subprograma, lo cual podría ocasionar confusión en cuanto a lograr los fines que se persiguen para estructurar firmemente la protección civil en México. Quizá sea más prudente puntualizar sobre este aspecto en el capítulo referente a la situación actual de la protección civil.

Ya que sea hecho mención del Programa Nacional, existen diverso tipos de Programas: el Nacional, el Estatal, el Municipal, el Delegacional, el Especial y el Interno.

Programa Estatal o General. - Es el instrumento de planeación para definir el curso de las acciones destinadas a la atención de las situaciones generadas por el impacto de los fenómenos destructivos en la población, sus bienes y entorno. A través de éste se determina los participantes, sus responsabilidades, relaciones y

facultades, se establecen los objetivos, políticas, estrategias, líneas de acción y recursos necesario para llevarlos a cabo. Se basa en un diagnóstico en función de las particularidades urbanas, económicas y sociales del Distrito Federal. Este deberá contemplar las fases de prevención, mitigación, preparación, auxilio, rehabilitación restablecimiento y reconstrucción, agrupadas en programas de trabajo. Este Programa Forma parte del Programa General de Desarrollo. Artículo 3º fracción XXII de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal.

Programa Municipal.- Contiene acciones de protección civil determinadas en función de la problemática que en la materia se presenta en el área del Municipio, conlleva la participación de las autoridades, de los sectores privado y social y de la población en general circunscritos a ese ámbito. Glosario de Protección Civil. Secretaría de Gobernación, julio de 1992.

Programa Delegacional.- Los programas delegacionales fijaran las políticas, estrategias, lineamientos que regulen las acciones de los sectores público, social y privado en materia de protección civil en su respectiva demarcación y serán obligatorios para todas las áreas de los sectores mencionados, así como para las personas físicas o morales que habiten, actúen o estén establecidas en la correspondiente Delegación. Artículo 23º de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal.

Programa Especial.- Aquel cuyo contenido se concreta a la atención de problemas específicos en un área determinada, provocados por la eventual presencia de calamidades de origen natural o humano que implica un alto potencial de riesgo para la población, sus bienes y entorno. Glosario de Protección Civil. Secretaría de Gobernación, julio de 1992.

Programa Interno.- Aquel que se circunscribe al ámbito de competencia de una dependencia, entidad, institución y organismo, pertenecientes a los sectores públicos (en sus tres niveles de gobierno), privado y social y se instala en los

inmuebles correspondientes con el fin de salvaguardar la integridad física de los empleados y de las personas que concurren a ellos, así como de proteger las instalaciones, bienes e información vital, ante la ocurrencia de una calamidad.

Glosario de Protección Civil. Secretaría de Gobernación, julio de 1992.

Los anteriores programas deben de seguir los lineamientos generales del Programa Nacional.

3.5. SITUACIÓN ACTUAL DIRIGIDA AL VOLCAN POPOCATEPETL.

México se encuentra situado en una región con importante actividad volcánica. El país ha vivido actividades recientes de volcanes que han presentado fases eruptivas importantes, la prueba más reciente se vivió a finales de 1994 cuando el volcán Popocatépetl, pasó de una fase moderada de actividad sísmica y fumarólica durante los eventos eruptivos de mayo y junio de 1997.

El volcán Popocatépetl es un estrato-volcán localizado a 60Km. Al suroeste de la Cd. De México y a 45 Km. Al oeste de a Cd. De Puebla, su edificio cubre un área de 500 Km² abarcando los estados de Puebla, Morelos y México.

La única manera de percibir y evaluar el estado de actividad y riesgo asociado a un volcán, es a través de la observación y vigilancia sistemática mediante diversos métodos visuales e instrumentales. Si estos se aplican en forma anticipada en las fases previas en un proceso eruptivo, es posible detectar un cambio cualitativo y cuantitativo de la actividad que inclusive puede conducir a una predicción en corto plazo del proceso eruptivo inminente y poner en marcha, de parte de las autoridades de protección civil el plan de emergencias previamente establecido.

Una muestra de un sistema de vigilancia y monitoreo establecido es el del volcán en un esfuerzo conjunto del Centro Nacional de Prevención de Desastres

como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, en atención a lo establecido por el artículo 16º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; los Institutos de Geofísica y de Ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México y con la colaboración del Cascades Volcano Observatory del U.S. Geological Survey con una central de adquisición y procesamiento de datos.

Dentro del CENAPRED mediante una extensa red de computadoras, la actividad es monitoreada y procesada las 24 horas del día, al detectarse cualquier incremento anormal de esta actividad se activa un sistema de alarma acústica y a través de un sistema de marcado automático se envían mensajes a teléfonos celulares y localizadores a personal de guardia, del análisis de la información, las recomendaciones relativas al nivel de alertamiento son tomadas por el Comité Técnico Científico Asesor para el volcán (CCA VP), el cual se formó en diciembre de 1994 para evaluar la crisis que inició el día 21 de ese mes, con el propósito de asesorar técnicamente, a través del CENAPRED, a las autoridades de Protección Civil. Los científicos vulcanólogos que conforman el Comité son, principalmente, investigadores de alto nivel de la Universidad Nacional Autónoma de México y se reúnen para intercambiar sus opiniones y lograr un consenso sobre el diagnóstico y pronóstico del volcán, esta información se trasmite a las autoridades del Sistema Nacional de Protección Civil mediante reportes especiales.

Para el público en general se dispone del Semáforo de Alerta Volcánica basado en un sistema de alertamiento, de acuerdo a las experiencias de México y otros países. De esas experiencias se ha determinado que una de las causas principales de los desastres es la falta de criterios o de factores de decisión y comunicación durante la ocurrencia de un fenómeno natural potencialmente destructivo. El Semáforo de Alerta Volcánica es un Sistema donde se han reducido en lo posible los factores que pueden llevar a la indecisión, o a la toma de decisiones erróneas en caso de emergencia. Los colores que se utilizan en el Semáforo están contenidos en la NORMA: SEÑALES Y AVISOS PARA

PROTECCIÓN CIVIL COLORES, FORMAS Y SÍMBOLOS A UTILIZAR. NOM-S-PC-1-1992, PUBLICADA EN EL Diario Oficial de la Federación, el lunes 13 de julio de 1992, cuyo objetivo es homologar las señales y avisos de seguridad que se aplican para la protección civil, con el fin de que la población las identifique correctamente y cumpla con la función para la cual fueron creadas; ha sido elaborada en base a Normas Oficiales Mexicanas e Internacionales que abordan los puntos sobre la utilización de colores, combinaciones, formas geométricas y símbolos, así como lo relacionado con la ubicación, dimensiones, iluminación y materiales a utilizar. Esta Norma se aplica a los lugares públicos o privados en relación a la prevención de riesgos, de acuerdo a las características y condiciones del lugar y donde exista concentración de personas en todo el territorio nacional.

Para el caso concreto del volcán Popocatepetl. el Semáforo dentro de la clasificación de las señales es una señal preventiva en tanto que tiene por objeto advertir al usuario de la existencia y naturaleza de un riesgo y, una señal prohibitiva o restrictiva ya que tiene por objeto indicar las acciones que no se deben ejecutar, finalmente es una señal de obligación porque impone la ejecución de una acción determinada, a partir del lugar donde se encuentra localizada y en el momento de visualizarla.

Fue utilizado el Semáforo en atención de que una señal debe ser entendible para cualquier persona y tratando de evitar el uso de textos largos y uso excesivo de señales y avisos de seguridad. El significado de los colores utilizados son el Rojo que significa alto o prohibición, el amarillo que significa precaución o riesgo y verde relativo a la condición segura³²

En atención a lo anterior se pudo realizar un pronóstico a corto plazo de la actividad del volcán, que se puede hacer en dos niveles: la primera es la posibilidad de que la lava se desborde no se considera un riesgo inminente, dado

³² Señales y Avisos para Protección Civil, Dirección de Servicios Generales. Departamento de Protección Civil. Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales. Oficialía Mayor, Secretaría de Salud México. D.F. Noviembre 1992

que a la velocidad actual del crecimiento del cuerpo de la lava, tardaría varios años en llenar la capacidad del cráter. La posibilidad de que la actividad se mantenga dentro del rango actual por algunos años y eventualmente desaparezca se estima mayor al 90% y, la segunda, si esta actividad sale del rango actual, en este caso se espera que se presenten manifestaciones precursoras que pueden ser detectadas por los sistemas de monitoreo, antes de que desarrolle una actividad altamente explosiva y con la anticipación suficiente para permitir a los Sistemas de Protección Civil tomar medidas preventivas (días a semanas). La probabilidad de que se presente un escenario de esta naturaleza se estima menor al 10%. Sin embargo, la alta vulnerabilidad de un amplio sector de la población que vive en el entorno del volcán ante una actividad de este tipo, requiere tomarlo en consideración.

Por ese razón de acuerdo a informes del CENAPRED no existe la intención de menospreciar la actividad del volcán, esta se evalúa en la justa medida en que se logra el consenso del Comité Científico Asesor, en momento alguno han negado que el volcán Popocatepetl representa un riesgo potencial, Todos los esfuerzos de investigación, monitoreo y evaluación de riesgos están encaminados en esa dirección. Pero, al igual que menospreciar el riesgo podría representar una actitud de falta de ética, también lo es exagerarlo y manipularlo como, en ocasiones lo hacen lo medios de comunicación.³³

El aspecto más importante del tema es la Protección de la persona, bienes y entorno y lo que se puede y se debe de hacer es conocer los planes de emergencia y estar pendientes de las instrucciones de las autoridades responsables de Protección Civil, por si fuera necesario tomar precauciones especiales o evacuar la zona. Imprescindible que la comunidades cercanas mantengan comunicación estrecha con Protección Civil, en atención a la distancia

³³ Toda la información relativa al tema del Volcán Popocatepetl fue tomada de la Página de internet de la Secretaría de Gobernación en un vínculo de la misma <http://www.cenapred.unam.mx/taq-popo/cuespopo.htm>

podrían verse afectados de manera e intensidad diferente como lo indica el Mapa de Peligros Volcánicos, para facilitar la rápida evacuación.

El sistema utilizado es llamado Sistema de Monitoreo Volcánico "Popotel" es un servicio para el público de acuerdo al Manual de Organización de la Secretaría de Gobernación y al Manual de Organización del Centro que establece dentro de su organización interna a la Coordinación de Riesgos Volcánicos quien tiene como objetivo realizar los estudios y actividades relativas a la investigación de los principales volcanes activos del país, dentro de los que se encuentra el Popocatepetl; las funciones de la Coordinación, entre otras, es la de apoyar a la Dirección General de Protección Civil, así como a las Unidades Estatales de Protección Civil de los Estados de Puebla, Morelos y Estado de México, con personal técnico calificado, en atención de un potencial riesgo que afecte a la población aledaña al volcán; participar con el Instituto de Ingeniería y Geofísica de la UNAM, en los análisis de la información obtenida para la mejor vigilancia del Volcán., realizar las investigaciones aplicadas, que tengan beneficio directo para prevenir desastres en la población que habita en las cercanías del volcán.

Por otra parte la Secretaría Particular del Centro coordinará los vuelos de reconocimiento y evaluación del volcán, apoyará las funciones y actividades de los miembros del Comité Científico asesor del Volcán y planeará y apoyará el envío y recepción de la información que se emita sobre la actividad del volcán. La Coordinación de servicios Técnicos tiene la función de llevar el control y seguimiento en la adquisición de los equipos de monitoreo para el volcán.

CAPÍTULO 4. EL DISTRITO FEDERAL Y LA PROTECCIÓN CIVIL.

4.1. DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL

EL DISTRITO FEDERAL Y LA PROTECCIÓN CIVIL. La ciudad de México fue el parte aguas en la historia de la protección civil en los Estados Unidos Mexicanos después de los sismos de 1985, tras la reconstrucción de esta ciudad, dando lugar a un proceso de movilización social y política.

La concentración urbana más grande del mundo se encuentra en la ciudad de México a esto se le agrega que por sus características geológicas, demográficas e históricas de desastres se encuentra sujeta a diversas contingencias; la gravedad de los fenómenos destructivos pueden abarcar desde trastornos locales hasta alteraciones generalizadas. El entorno socioeconómico y político del Distrito Federal causado por la concentración demográfica, industrial y la falta de observancia de la ley aplicable intensifica el impacto en caso de desastre.

Tomando en cuenta estos antecedentes, es importante el estudio de esta materia en el Distrito Federal, como Entidad Federativa de acuerdo a lo establecido en el artículo 43 constitucional que menciona entre las partes integrantes de la Federación al Distrito Federal; que es una entidad sui generis por el asiento de los Poderes Federales, pero distinta de la Administración Pública centralizada del Gobierno Federal.³⁴

Con fecha 10 de agosto de 1987 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las nuevas reformas relativas a la organización del Gobierno del

³⁴ Manuel Villagordoa Lozano, la naturaleza jurídica del Departamento del Distrito Federal. En la obra de la Procuraduría General de la República "Obra Jurídica Mexicana" tomo III, página 2877.

Distrito Federal³⁵, al mismo tiempo se publicaron las reformas a la Ley orgánica del Departamento del Distrito Federal. La organización del Distrito Federal consta de tres poderes, siguiendo la forma de gobierno representativo, republicano y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, las 16 delegaciones en que los divide su Ley Orgánica.

La organización y funcionamiento del Distrito Federal están regulados por su Estatuto de gobierno³⁶, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A cargo del Órgano Ejecutivo y de la Administración Pública de la entidad recaerá en el Jefe de Gobierno del Distrito Federal de acuerdo con el artículo 52 del Estatuto; las facultades y obligaciones que este debe asumir se encuentran normadas en el artículo 67, dentro de estas no se encuentra mencionada la protección civil, sin embargo, estas son enunciativas pero no limitativas y la fracción XXXI nos remite a otros ordenamientos.

Tomando como base lo anterior El Sistema de Protección Civil del Distrito Federal se sustenta jurídicamente en la Constitución Política, el Estatuto de Gobierno, la Ley Orgánica de la Administración Pública, el Reglamento de esta Ley, la Ley de Protección Civil y su Reglamento, todas del y para el Distrito Federal. La organización institucional del Sistema esta integrado por el Jefe de Gobierno quien será el Coordinador General; EL Consejo de Protección Civil de la Entidad; los Consejos Delegacionales; y las Instituciones Públicas y organizaciones privadas, civiles y académicas que se vinculen con la materia y en general, las dependencias, unidades administrativas, órganos desconcentrados y

³⁵ "El Distrito Federal queda asimilado en cuanto a su régimen interior a las Entidades Federativas que integran la Federación, constituyendo una Entidad distinta de la propia federación. Sem. Jud. De la Fed. T. 101, página 9

³⁶ Publicado en el D.O.F. el día 26 de julio de 1994, Reformado por Decretos publicados los días 3 de junio y 12 de diciembre de 1995, 22 de noviembre de 1996 y 4 de diciembre de 1997

entidades paraestatales, así como la participación que corresponda a las dependencias y entidades de la administración Pública Federal³⁷

La estructura institucional del Sistema asume una estructura orgánica, misma que descansa sobre tres estructuras fundamentales:

1. Una Consultiva, cuyo soporte lo constituye el Consejo de Protección Civil para el Distrito Federal de acuerdo a lo establecido por los artículos 20 a 22 de la Ley y 8, 9 y 12 del Reglamento, cuya función principal es la de declarar a través del Presidente, la situación de emergencia en el Distrito Federal; los Consejos Delegacionales cuya función es la de constituir el consejo de Protección Civil Delegacional, instalar y operar la unidad de Protección Civil así como para ejecutar el Programa General de Protección civil, su fundamento se localiza en los artículos 7º, 10º, 25º y 26º de la Ley, 8º y 9º de su reglamento; además estos consejos proporcionan el espacio institucional para formalizar el acuerdo y la concertación entre los sectores de la sociedad.
2. Otra Ejecutiva, en cuya cúspide están el Jefe de Gobierno cuya función principal es formular los principios de la materia, la aplicación de la ley y el reglamento, así como ser el Coordinador Ejecutivo del Sistema de la entidad de acuerdo a lo establecido en dicha ley y su reglamento y, el Secretario de Gobierno que preside las sesiones del consejo y elabora el Programa General de Protección Civil del Distrito Federal de acuerdo al artículo 6º de la Ley, además cuenta con la concurrencia de los órganos de la Administración pública Local como la Dirección General de Protección Civil del Distrito Federal que, por razón de sus funciones y objetivos, o por así

³⁷ Artículo 10 de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1996. Modificada por decretos publicados los días 29 de mayo de 1996 y 29 de diciembre de 1998.

requerirlo la responsabilidad del gobierno constituido, les corresponde actuar en el ámbito de la protección civil.

3. Finalmente, la organización del Sistema propone de una estructura Orgánica Participativa, en la que se desenvuelven grupos y personas vinculados con la protección civil, y a quienes se les denomina grupos voluntarios. Su funcionamiento se encuentra regulado por el Reglamento de la Ley.

El Sistema de Protección Civil para el Distrito Federal, de acuerdo al artículo 11 de la Ley, es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, procedimientos y programas, que establece y concierta el Gobierno del Distrito Federal con las organizaciones de los diversos grupos sociales y privados, a fin de efectuar acciones corresponsables en cuanto a la prevención, mitigación, preparación, auxilio, restablecimiento, rehabilitación y reconstrucción en caso de riesgo, emergencia, siniestro o desastre que diversos objetivos que en ese artículo se determinan.

Desde un punto de vista particular considero que la estructuración de esta Sistema deja fuera a la población en general ya que de acuerdo a lo establecido en la Ley aplicable solo el Gobierno del Distrito Federal con toda su estructura orgánica, las entidades y dependencias del Gobierno federal que se involucren y las organizaciones privadas y sociales pueden intervenir en el Sistema. deja ambigua la idea de la corresponsabilidad, lo anterior porque en el artículo 12 de la ley establece que la Administración Pública del Distrito Federal promoverá mecanismos para motivar la participación corresponsable de la sociedad en las acciones de protección civil, mientras que por otra parte el artículo 13 establece que los habitantes de la entidad podrán coadyuvar con las autoridades en estas acciones; entonces considero en primera instancia que debe de elaborarse un documento como el del Sistema Nacional, que los principios y mecanismos que

ahí se establezcan se inserten con claridad en la ley aplicable, principalmente la intervención de la población en el Sistema como parte fundamental y no accesorio ya que el artículo 12 indica que el Gobierno establecerá los mecanismos, pero donde sería sino en la ley que el principio de corresponsabilidad sea de carácter obligatorio y no contrapuntee con el artículo 13 que establece que la población podrá coadyuvar cuyo significado es de contribuir y corresponsabilidad, responsabilidad compartida entre dos o más personas; si llegará a surgir un conflicto de intereses la población puede manifestar que si bien por un lado se establece la corresponsabilidad, en el artículo 13 determina que solo puedo ayudar o contribuir y toda las responsabilidad, en caso de desastre recae en los que sí establece.

Para el eficiente cumplimiento de la integración y funcionamiento del Sistema deberá llevarse por medio de una planeación, la cual de acuerdo a la Ley se fundamenta en el Plan Nacional de Desarrollo, los programas Nacional de Protección Civil, General de Desarrollo y Desarrollo Urbano del Distrito federal; General, Delegacionales, especiales e internos de Protección Civil; Dentro de este esquema el Programa General es un documento cuyo objetivo es "Consolidar las estructuras y mecanismos de operación del sistema de protección civil (sic) en las órdenes del Gobierno del Distrito Federal, incrementando la participación de los sectores social y privado en sus actividades, para que con el esfuerzo conjunto y corresponsable de todas las instancias y de la población misma, se reduzca la pérdida de vidas y bienes, como resultado de desastres de origen natural o humano"³⁸.

Es un documento más técnico que jurídico ya que está integrado por un diagnóstico sobre los fenómenos que inciden más en la entidad, los subprogramas de prevención, mitigación y preparación, de auxilio, de rehabilitación, restablecimiento y reconstrucción; así como otros apartados dirigidos hacia la

³⁸ Programa General de Protección Civil para el Distrito Federal 1998-2000 publicado en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal número 115 de fecha 15 de septiembre de 1999 19ª época pág 2 a 14 de 56

comunicación social y cultura, la participación social, modernización administrativa y normativa entre otras

Además del Programa General, se encuentran los Programas Delegacionales, que deben realizar las 16 delegaciones como órganos administrativos desconcentrados, de acuerdo al Estatuto de Gobierno, en cada demarcación territorial determinada por los artículo 10 y 11 de la Ley Orgánica de la entidad, cuyo objeto es realizar la expedita y eficiente atención de las necesidades y demandas sociales, una más equitativa y eficaz prestación de los servicios públicos, sustentada en la rápida toma de decisiones; el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales y una adecuada distribución del gasto público. El Programa delegacional Deberá ser congruente con el Programa General de la Entidad

El artículo 2º del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal establece que para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen, la administración Pública Centralizada de la entidad, contará diversas dependencias, unidades administrativas y órganos desconcentrados dentro de los cuales se encuentra la Dirección General de Protección Civil.

DIRECCION GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL.

La Dirección General de Protección Civil del Distrito Federal es una Unidad Administrativa adscrita orgánicamente a la Subsecretaría de Gobierno por Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de octubre de 1995, en atención a que la Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal y que el artículo tercero transitorio de la Ley

Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal prevé la expedición de su reglamento, el cual estructura orgánica y funcionalmente, las Dependencias, Unidades Administrativas y Órganos Desconcentrados. Para el adecuado ejercicio de las funciones y el despacho de los asuntos en Protección Civil a cargo de esta Administración se hizo necesario dicha adscripción.

Como Unidad Administrativa tiene determinadas atribuciones contenidas en el Reglamento de la Ley Orgánica en su capítulo VI, artículo 13º, dentro de las más importante se encuentra la de planear, programar, organizar, controlar y evaluar el desempeño de las labores encomendadas a las áreas que integran la unidad administrativa, asesor técnicamente en asuntos de su especialidad, a los servidores públicos del Distrito Federal, resolver los recursos administrativos que se le interpongan, ejercer sus atribuciones coordinadamente con las demás unidades administrativas y órganos desconcentrados para el mejor despacho de los asuntos de su competencia.

Es parte integrante del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal en atención a lo establecido por el artículo 10º del la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal, como órgano ejecutivo.

4.2 FUNCIONES Y FACULTADES DE COORDINACION

Las funciones y facultades de coordinación de la Dirección General de Protección Civil se encuentran establecidas en las normas jurídicas mencionadas en capítulos anteriores además que en el Programa de Protección Civil del Distrito Federal se le atribuyen facultades. La de Coordinación se encuentra establecida en el Reglamento de la Ley Orgánica en su artículo 13º fracción XIX al determinar que, como unidad administrativa le corresponde ejercer sus atribuciones coordinadamente con las demás unidades administrativas y

órganos desconcentrados para el mejor despacho de los asuntos de su competencia

Ahora sus facultades se encuentran establecidas en el artículo 19º - Corresponde a la Dirección general de Protección Civil:

- I.- Elaborar, coordinar y vigilar la ejecución de los programas de Protección Civil en el Distrito federal;
- II.- Elaborar los modelos matemáticos de medición, simulación y respuestas ante emergencias en el Distrito federal;
- III.- Implantar, operar, desarrollar, supervisar y evaluar el Sistema de Protección Civil del Distrito federal;
- IV.- Coordinar los dispositivos de apoyo para atender las situaciones de emergencia;
- V.- Elaborar, operar, evaluar y actualizar el Registro Estadístico Único de Situaciones de Emergencia del Distrito Federal;
- VI.- Recabar, captar y sistematizar la información, para conocer la situación del Distrito Federal en condiciones normales y de emergencias;
- VII.- Coadyuvar en la coordinación de acciones con las instituciones públicas y privadas responsables de la operación de los sistemas vitales y estratégicos del Distrito federal, a fin de prever, mitigar, preparar, auxiliar, rehabilitar, restablecer y reconstruir, antes, durante y después de situaciones de emergencia;
- VIII.- Proponer el establecimiento y modificación de normas de materia de Protección Civil;
- IX.- Realizar y difundir programas de orientación y capacitación a los habitantes del Distrito federal, antes, durante y después de una emergencia;
- X.- Coadyuvar con instituciones públicas y privadas en el diseño e implementación de estrategias y procedimientos, para la prestación del auxilio a los habitantes del Distrito federal, que resulten afectados por las situaciones de emergencia.

XI.- Coordinar y ejecutar los planes, programas y lineamientos que establece el Sistema Nacional de Protección Civil en el ámbito del Distrito Federal;

XII.- Establecer mecanismos de coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en materia de Protección Civil;

XIII.- Elaborar, operar, evaluar y actualizar el Atlas de Riesgos, en materia de Protección Civil;

XVI.- Representar al Distrito Federal ante toda clase de autoridades e instituciones nacionales e internacionales, en materia de Protección Civil;

XV.- Normar y coordinar los establecimientos temporales para el auxilio de los habitantes del Distrito Federal, en situaciones de emergencia, y

XVI.- Registrar, evaluar, coordinar y vigilar a las organizaciones civiles, que altruistamente se vinculen a las actividades de protección civil.

Le corresponde la aplicación de la Ley de Protección Civil y su Reglamento de acuerdo al artículo 2º de la Ley y 3º del Reglamento; establece otras facultades en su artículo 4º: (varias de ellas ya se encuentran incluidas en el Reglamento de la Ley Orgánica) fracción V.- Opinar sobre los Programas Delegacionales de Protección Civil y los procedimientos operativos de las Unidades Delegacionales de Protección Civil.

VI.- Proponer mecanismos de comunicación social en situaciones de alto riesgo, emergencia, siniestro o desastre;

VII.- Recibir, evaluar y, en su caso, aprobar los programas Internos y Especiales de Protección Civil que presenten los respectivos obligados;

VIII.- Desarrollar modelos, técnicas y procedimientos para evaluar los ejercicios de respuesta ante situaciones de alto riesgo, emergencia, siniestro o desastre;

IX.- Elaborar, proponer y aplicar las Normas Técnicas que en materia de Protección Civil deba expedir la Secretaría de Gobernación;

Por lo que respecta a la capacitación en Protección Civil, la Dirección General de Protección Civil del Distrito Federal, en coordinación con las Delegaciones, diseñará las campañas permanentes de capacitación, difusión, divulgación para conformación de una cultura en Protección Civil, los lineamientos generales del contenido temático de los manuales y materiales didácticos para la capacitación será fijado por la Dirección, a través de normas técnicas; promoverán la concientización social mediante actividades de estudio, instrucción y divulgación de los principios de la cultura de la Protección Civil que coadyuven al desarrollo de una actitud de autoprotección y corresponsabilidad entre la sociedad y el Gobierno. La Dirección elaborará, publicará y divulgará guías técnicas para el diseño de programas de formación de instructores de Protección Civil, abarcando los niveles básicos, intermedio y avanzado y de especialización, supervisará la capacitación que impartan las organizaciones civiles, empresas capacitadoras e instructores independientes a la población en general en la materia, a fin de evaluar la vigencia, eficacia y aplicabilidad de sus contenidos, así como la capacidad del instructor en términos de conocimientos teórico-prácticos, lo anterior de acuerdo a lo establecido en los artículos 44° a 48° del reglamento de la Ley de Protección Civil del Distrito Federal.

En la Operación de la Protección Civil, la Dirección coordinará el monitoreo y recibirá los reportes sobre la situación que guardan los servicios vitales, los sistemas estratégicos y, en general, el Distrito Federal, durante todas las horas y días del año; podrá convocar a los responsables de la operación de éstos para coordinar las acciones necesarias para la rehabilitación o restablecimiento. Podrá ante un alto riesgo, emergencia, siniestro o desastre que afecte a la población, sus bienes o entorno, dentro de los mecanismos de implementación de acciones de mitigación, auxilio y restablecimiento, podrá solicitar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal la tramitación de declaratoria del Ejecutivo Federal que permita expropiar, ocupar temporalmente o limitar el dominio de aquellos bienes inmuebles objeto de la situación de riesgo o calamidad pública y, en su caso, la de aquellos que sean adyacentes o vecinos de aquél y

cuya disposición sea necesaria para la salvaguarda a la población y su entorno. En igualdad de condiciones, podrá solicitar la expedición de idéntica medida, respecto de la maquinaria, herramientas, equipos o insumos que sean requeridos para atacar, controlar y superar las situaciones de riesgo, emergencia, siniestro o desastre.

En la operación y coordinación de alto riesgo, emergencia, siniestro o desastre, la Dirección General de Protección Civil del Distrito Federal a través de un sistema de comunicaciones, mantendrá el enlace con las áreas de la Administración Pública del Distrito Federal y aquellas otras que operen los sistemas estratégicos y los servicios vitales; establecerá los puestos de coordinación que se requieran preferentemente en unidades móviles equipadas con medios tecnológicos que posibiliten la ágil coordinación y toma de decisiones.

En la comunicación social en Protección Civil, la Dirección General de Protección Civil del Distrito Federal establecerá los procedimientos y acciones necesarias a fin de que los medios de comunicación obtengan información oportuna en el lugar de alto riesgo, emergencia, siniestro o desastre, siempre y cuando éstos observen las medidas de seguridad que permitan salvaguardar su propia integridad y la de aquellos que atiendan la emergencia. Proporcionará la información en caso de alto riesgo, emergencia, siniestro o desastre en la demarcación de una Delegación.

4.3. ALCANCE JURIDICO DE SUS FACULTADES

Dentro de la definición del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal, determina que el Gobierno del Distrito federal establece y concierta el conjunto orgánico y articula de estructuras, relaciones funcionales, métodos procedimientos y programas con las organizaciones de los grupos sociales y privados

La aplicación de la Protección Civil corresponde a la Dirección, luego entonces el alcance jurídico de sus facultades esta delimitado por la anterior definición al establecer la concertación para la aplicación de sus facultades por los que respecta a el papel que juega dentro del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal, sin embargo para la aplicación de la Ley y su Reglamento puede utilizar los medios jurídicos para el caso de violación a los establecido en estas normas jurídicas.

La figura a través de la cual puede ejercer sus facultades es la concertación. La concertación de acuerdo al Sistema Nacional de Planeación Democrática, es la ruta que comprende las acciones de mediano plazo del programa, cuyos alcances y condiciones se especifican en los programas anuales y que serán objeto de convenio o contrato con los participantes de los sectores social y privado.³⁵

La facultad de promover los mecanismos de coordinación y concertación será el Presidente del Consejo de Protección Civil del Distrito Federal- Jefe del Gobierno de la entidad-, estos mecanismos estarán contenidos en Programa de Protección Civil de acuerdo a lo establecido en la Ley

El instrumento jurídico que la Dirección General de Protección Civil del Distrito Federal puede utilizar para ejercer sus funciones y facultades de Coordinación es el Convenio o contrato que celebrará con los sectores públicos, sociales y privados de acuerdo al Sistema Nacional de Planeación Democrática, el alcance jurídico de estos convenios y contratos estará en atención al caso concreto de cada uno de ellos.

³⁵ De acuerdo a este Sistema existen cuatro vertientes: de Coordinación, de Concertación, de Obligación y de inducción; estas son las rutas que conducen a la desagregación de las acciones programadas, diferenciando y ubicando las responsabilidades de los sectores público, privado y social involucrados en su ejecución.

Por lo que respecta a la demás atribuciones puede hacer uso de lo que la Ley de Protección Civil llama, en su capítulo II del Título Séptimo “Medidas de Seguridad” mismas que se podrán aplicar cuando una situación de riesgo inminente implique la posibilidad de una emergencia, siniestro o desastre con el fin de salvaguardar a las personas, sus bienes y entorno, son: el aislamiento temporal, parcial o total del área afectada, la suspensión de trabajos, actividades y servicios; la evacuación de inmuebles; y las demás que sean necesarias (art. 58 de la Ley) por lo que son enunciativas no limitativas, por lo que quizá podrán utilizar cualquier medida de seguridad que se les ocurra. Ahora bien la Dirección no será quien las aplique serán las autoridades competentes.

Para saber que autoridad actuaría para aplicación de determinada medida sería y será necesario estudiar cada caso concreto (emergencia, siniestro o desastre) y quizá quede ambigua la idea, ya que en atención a que la Protección Civil es multidisciplinaria podrían ser varias las autoridades que deban intervenir, por ello es necesario la exacta delimitación de competencias en caso de desastre, claro que si hay competencias definidas ante la ocurrencia de desastres sobre todo los de origen humano que podrían generar responsabilidad civil o penal, entonces entrarán en competencia las autoridades del área.

Dentro del Reglamento de la Ley, en su capítulo décimo cuarto determina que la Dirección efectuará visitas de verificación necesarias para asegurar el cumplimiento del Reglamento de conformidad con la Ley de Procedimientos Administrativos del Distrito Federal y sus disposiciones reglamentarias. En el artículo 83 nuevamente hace mención de que la Dirección podrá promover General de Protección Civil del Distrito Federal ante las autoridades competentes, la ejecución de las medidas y acciones que se requieran para la atención de situaciones de alto riesgo, siniestro, emergencia o desastre.

La concertación y la Medidas de seguridad son los instrumentos jurídicos que la Dirección General de Protección Civil del Distrito Federal puede utilizar; de acuerdo a cada caso específico estarán los alcances jurídicos de cada una de sus facultades que por el momento es difícil ver su alcance ya que no se ha presentado controversia en caso de incumplimiento del convenio o contrato o que se haya interpuesto un Recurso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por la aplicación de alguna medida de seguridad por parte de la autoridad competente, al menos públicamente no. Las autoridades competentes determinaran, cuando se susciten controversias, el alcance jurídico de las facultades de la Dirección.

Por lo que respecta a la capacitación en Protección Civil, la Dirección General de Protección Civil del Distrito Federal, en coordinación con las Delegaciones, diseñará las campañas permanentes de capacitación, difusión, divulgación para conformación de una cultura en Protección Civil, los lineamientos generales del contenido temático de los manuales y materiales didácticos para la capacitación será fijado por la Dirección, a través de normas técnicas; promoverán la concientización social mediante actividades de estudio, instrucción y divulgación de los principios de la cultura de la Protección Civil que coadyuven al desarrollo de una actitud de autoprotección y corresponsabilidad entre la sociedad y el Gobierno. La Dirección elaborará, publicará y divulgará guías técnicas para el diseño de programas de formación de instructores de Protección Civil, abarcando los niveles básicos, intermedio y avanzado y de especialización, supervisará la capacitación que impartan las organizaciones civiles, empresas capacitadoras e instructores independientes a la población en general en la materia, a fin de evaluar la vigencia, eficacia y aplicabilidad de sus contenidos, así como la capacidad del instructor en términos de conocimientos teórico-prácticos, lo anterior de acuerdo a los establecido en los artículo 44º a 48º del reglamento de la Ley de Protección Civil del Distrito Federal.

En la Operación de la Protección Civil, la Dirección coordinará el monitoreo y recibirá los reportes sobre la situación que guardan los servicios vitales, los sistemas estratégicos y, en general, el Distrito Federal, durante todas las horas y días del año; podrá convocar a los responsables de la operación de éstos para coordinar las acciones necesarias para la rehabilitación o restablecimiento. Podrá ante un alto riesgo, emergencia, siniestro o desastre que afecte a la población, sus bienes o entorno, dentro de los mecanismos de implementación de acciones de mitigación, auxilio y restablecimiento, podrá solicitar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal la tramitación de declaratoria del Ejecutivo Federal que permita expropiar, ocupar temporalmente o limitar el dominio de aquellos bienes inmuebles objeto de la situación de riesgo o calamidad pública y, en su caso, la de aquellos que seas adyacentes o vecinos de aquél y

cuya disposición sea necesaria para la salvaguarda a la población y su entorno. En igualdad de condiciones, podrá solicitar la expedición de idéntica medida, respecto de la maquinaria, herramientas, equipos o insumos que sean requeridos para atacar, controlar y superar las situaciones de riesgo, emergencia, siniestro o desastre.

En la operación y coordinación de alto riesgo, emergencia, siniestro o desastre, la Dirección General de Protección Civil del Distrito Federal a través de un sistema de comunicaciones, mantendrá el enlace con las áreas de la Administración Pública del Distrito Federal y aquellas otras que operen los sistemas estratégicos y los servicios vitales; establecerá los puestos de coordinación que se requieran preferentemente en unidades móviles equipadas con medios tecnológicos que posibiliten la ágil coordinación y toma de decisiones.

En la comunicación social en Protección Civil, la Dirección General de Protección Civil del Distrito Federal establecerá los procedimientos y acciones necesarias a fin de que los medios de comunicación obtengan información oportuna en el lugar de alto riesgo, emergencia, siniestro o desastre, siempre y cuando éstos observen las medidas de seguridad que permitan salvaguardar su propia integridad y la de aquellos que atiendan la emergencia. Proporcionará la información en caso de alto riesgo, emergencia, siniestro o desastre en la demarcación de una Delegación.

4.3. ALCANCE JURIDICO DE SUS FACULTADES

Dentro de la definición del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal, determina que el Gobierno del Distrito federal establece y concierta el conjunto orgánico y articula de estructuras, relaciones funcionales, métodos procedimientos y programas con las organizaciones de los grupos sociales y privados.

La aplicación de la Protección Civil corresponde a la Dirección, luego entonces el alcance jurídico de sus facultades esta delimitado por la anterior definición al establecer la concertación para la aplicación de sus facultades por los que respecta a el papel que juega dentro del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal, sin embargo para la aplicación de la Ley y su Reglamento puede utilizar los medios jurídicos para el caso de violación a los establecido en estas normas jurídicas.

La figura a través de la cual puede ejercer sus facultades es la concertación. La concertación de acuerdo al Sistema Nacional de Planeación Democrática, es la ruta que comprende las acciones de mediano plazo del programa, cuyos alcances y condiciones se especifican en los programas anuales y que serán objeto de convenio o contrato con los participantes de los sectores social y privado.³⁶

La facultad de promover los mecanismos de coordinación y concertación será el Presidente del Consejo de Protección Civil del Distrito Federal- Jefe del Gobierno de la entidad-, estos mecanismos estarán contenidos en Programa de Protección Civil de acuerdo a lo establecido en la Ley.

El instrumento jurídico que la Dirección General de Protección Civil del Distrito Federal puede utilizar para ejercer sus funciones y facultades de Coordinación es el Convenio o contrato que celebrará con los sectores públicos, sociales y privados de acuerdo al Sistema Nacional de Planeación Democrática, el alcance jurídico de estos convenios y contratos estará en atención al caso concreto de cada uno de ellos.

³⁶ De acuerdo a este Sistema existen cuatro vertientes: de Coordinación, de Concertación, de Obligación y de inducción; estas son las rutas que conducen a la desagregación de las acciones programadas, diferenciando y ubicando las responsabilidades de los sectores público, privado y social involucrados en su ejecución.

Por lo que respecta a la demás atribuciones puede hacer uso de lo que la Ley de Protección Civil llama, en su capítulo II del Título Séptimo "Medidas de Seguridad" mismas que se podrán aplicar cuando una situación de riesgo inminente implique la posibilidad de una emergencia, siniestro o desastre con el fin de salvaguardar a las personas, sus bienes y entorno, son: el aislamiento temporal, parcial o total del área afectada, la suspensión de trabajos, actividades y servicios; la evacuación de inmuebles; y las demás que sean necesarias (art. 58 de la Ley) por lo que son enunciativas no limitativas, por lo que quizá podrán utilizar cualquier medida de seguridad que se les ocurra. Ahora bien la Dirección no será quien las aplique serán las autoridades competentes.

Para saber que autoridad actuaría para aplicación de determinada medida sería y será necesario estudiar cada caso concreto (emergencia, siniestro o desastre) y quizá quede ambigua la idea, ya que en atención a que la Protección Civil es multidisciplinaria podrían ser varias las autoridades que deban intervenir, por ello es necesario la exacta delimitación de competencias en caso de desastre, claro que si hay competencias definidas ante la ocurrencia de desastres sobre todo los de origen humano que podrían generar responsabilidad civil o penal, entonces entrarán en competencia las autoridades del área.

Dentro del Reglamento de la Ley, en su capítulo décimo cuarto determina que la Dirección efectuará visitas de verificación necesarias para asegurar el cumplimiento del Reglamento de conformidad con la Ley de Procedimientos Administrativos del Distrito Federal y sus disposiciones reglamentarias. En el artículo 83 nuevamente hace mención de que la Dirección podrá promover General de Protección Civil del Distrito Federal ante las autoridades competentes, la ejecución de las medidas y acciones que se requieran para la atención de situaciones de alto riesgo, siniestro, emergencia o desastre.

La concertación y la Medidas de seguridad son los instrumentos jurídicos que la Dirección General de Protección Civil del Distrito Federal puede utilizar; de acuerdo a cada caso específico estarán los alcances jurídicos de cada una de sus facultades que por el momento es difícil ver su alcance ya que no se ha presentado controversia en caso de incumplimiento del convenio o contrato o que se haya interpuesto un Recurso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por la aplicación de alguna medida de seguridad por parte de la autoridad competente, al menos públicamente no. Las autoridades competentes determinarán, cuando se susciten controversias, el alcance jurídico de las facultades de la Dirección.