

406



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE SOCIOLOGIA GENERAL Y JURIDICA

**ANALISIS SOCIOJURIDICO SOBRE LA  
PROTECCION CIVIL.**

N. L/55/01

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

**LICENCIADA EN DERECHO**

P R E S E N T A :

**LETICIA HERNANDEZ LOPEZ**

ASESOR DE TESIS: LIC. MARIA AMPARO ZUNIGA GURRIA



297510

CD. UNIVERSITARIA, D. F.

2001



Universidad Nacional  
Autónoma de México

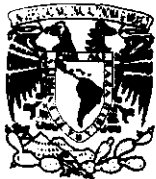


**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA  
GENERAL Y JURIDICA**

**No. L/55/01**

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

La pasante de la licenciatura en Derecho **HERNANDEZ LOPEZ LETICIA**, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el Tema intitulado:

**"ANALISIS SOCIOJURIDICO SOBRE LA PROTECCION CIVIL"**, asignándose como asesor de la tesis a la LIC. MARIA AMPARO ZUÑIGA GURRIA.

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

Ayudado en este y otro dictamen, firmado por el Profesor Revisor LIC. ENRIQUE LARA TREVIÑO, en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su **IMPRESIÓN**, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los 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.

Le envié un cordial Saludo

**A T E N T A M E N T E .**  
**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"**  
Cd. Universitaria D.F., a 22 de agosto de 2001.

  
**MTRO. JORGE ISLAS LOPEZ  
DIRECTOR DEL SEMINARIO.**

LIC. JORGE ISLAS LOPEZ  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE  
SOCIOLOGÍA GENERAL Y JURÍDICA.  
P R E S E N T E .

La que suscribe pone a su consideración el trabajo de tesis intitulado "ANÁLISIS SOCIO JURÍDICO SOBRE LA PROTECCIÓN CIVIL" realizado por la pasante en Derecho LETICIA HERNÁNDEZ LOPEZ, con número de cuenta 9032913-7, mismo que consta de Introducción, y la investigación correspondiente en IV capítulos.

Considero que reúne los requisitos vigentes en el Seminario a su digno cargo además de estar debidamente documentada y contar con citas bibliográficas a pie de página y de su lectura se percibe un profundo conocimiento del tema.

Asimismo hago de su conocimiento que durante el desarrollo del trabajo se realizaron con toda oportunidad las correcciones pertinentes y por ello se pone a su consideración el presente trabajo en espera de su aprobación y observaciones que estime pertinentes.

A T E N T A M E N T E .  
POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU.  
México D. F. a 22 de Junio del 2001.

  
PROF. LIC. MARIA AMPARO ZUÑIGA GURRIA.

## **A DIOS**

Le agradezco el haber permitido que mi madre me concibiera y haberme permitido vivir concediéndome salud e inteligencia para terminar mis estudios profesionales. porque eres tu él creador de todo. Por permitirme estar con mi familia, por ser mi forjador moral y espiritual porque cuando no encontré apoyo en nadie tu me lo diste y siempre estas conmigo.

## **A mi Hija**

Cuando de las entrañas sale un pedacito de carne de tu propia carne, es cuando de verdad se siente lo que es el intenso e infinito amor por un hijo. Por eso, dedico con profundo sentimiento esta Tesis a mi querida hijita, viendo en ella un motivo y un estímulo más para seguir superándome en todos los sentidos y realizarme dentro de mi carrera profesional, esperando contagiarla con el estudio ya que este es el tesoro del saber, compartiendo las satisfacciones del éxito.

## **A Francisco**

El haberme apoyado siempre desde el inicio de mi carrera profesional, por escucharme siempre que lo necesite por estar a mi lado durante todo este tiempo por soportar mis caprichos e imposiciones, por aconsejarme, por todo tu cariño y tu amor, por tu estímulo y apoyo para continuar siempre, por mi hija que es el tesoro más importante en mi vida.

## **A mis padres**

Con todo cariño e infinito amor, agradezco en primer lugar a mis seres más queridos quienes me dieron el don más preciado de la naturaleza que es la vida, recordando a través de los años sus cuidados, su protección y sobre todo encaminarme por el buen camino lleno de rectitud y de honradez. Gracias Mamá por ser como eres, por ese gran ejemplo como mujer que siempre me diste, por guiarme durante toda mi vida y por todos los sacrificios que has hecho en tu vida por mí espero no defraudarte nunca. A ti Papá por ser mi guía por enseñarnos que todo lo que pretendemos con esfuerzo podemos lograrlo. A ambos les agradezco sus grandes sacrificios en el trabajo para que nada nos falte; y todo su apoyo que siempre nos han brindado esperando que siempre con amor sigamos unidos eternamente. Y este trabajo es un humilde presente a todas las riquezas nos han dado. Los quiero mucho

## **A mis Hermanas**

Con sincero agradecimiento a mis queridísimas hermanas por haberme apoyado con su tiempo y su paciencia, para la realización del presente trabajo. Esperando que en ellas, vean esto como un ejemplo, y que tengan siempre presente que con tenacidad y perseverancia se pueden hacer mejores logros. Y espero que no olviden que el estudio es el tesoro del saber y del éxito.

### **A mi hermano †**

Cada letra que escribo en este humilde trabajo, es una lágrima que he derramado por tu ausencia. Tú has sido uno de los grandes estandartes para continuar en mi profesión. Lloro porque te fuiste, sufro porque ya no estás. pero también sonrío porque donde estás nos inculcas que con amor, dedicación y perseverancia se logra nuestros máximos anhelos. Y recuerda que esta Tesis es parte de la gran insistencia por tu parte hacia mí, porque esta es una promesa cumplida, y sabes hermano nunca te defraudare tu siempre serás mi estandarte de ejemplo a seguir este sencillo trabajo es en agradecimiento por el inmenso amor que sentimos por ti. Bendiciones hermano donde te encuentres.



### **A mi Asesor**

Con todo respeto y admiración para mi asesor de tesis, quien agradezco eternamente su comprensión, apoyo y dirección, que me brindó para realizar este humilde trabajo, inculcándome con sus sabios consejos y su sapiencia jurídica cada uno de los pasos a seguir para culminar parte de mis anhelos. Congratulándolo también por su notable entrega a la enseñanza suprema universitaria.

### **Al Director del Seminario.**

Porque en él tenemos un ejemplo de sapiencia, de superación y de gran responsabilidad para nuestra Universidad y su alumnado. Es digno de admirarse la entrega completa que le brinda a nuestra máxima casa de estudios

A mis Abuelitos

Quienes siempre confiaron en mi y  
sabían que no los defraudaría y  
aunque no todos están ya presentes  
les agradezco su confianza y apoyo  
brindado

A mis Tíos y Primos

Por su apoyo en todo momento y con  
el presente trabajo demostrarles que lo  
que nos proponemos sin importar  
cuantas veces tropecemos podemos  
culminarlo satisfactoriamente

LIC. PERLA GPE. BUGARINI  
DIAZGONZALEZ

El haber estado acompañándome durante todo el mi desarrollo profesional por ser una gran amiga y siempre apoyarme en los momentos más felices y difíciles que me han acontecido

A mis Compañeros y Compañeras  
Que siempre estuvieron conmigo desde el inicio de mis estudios les agradezco el apoyo que en el momento en que más lo necesite siempre estuvieron conmigo soportando con mucha paciencia.

Así como a todas aquellas personas que me ayudaron durante la realización del presente trabajo el cual fue muy importante su apoyo para mi.

A todas aquéllas personas  
Que confiaron en mi y sabían que culminaría satisfactoriamente lo que me planteaba formulaba presentaba

Les agradezco el haberme apoyado cuando lo necesite y en todos los planteamientos difíciles que se me presentaron por ser mi asesor en la realización del presente trabajo, por estimularme profesionalmente porque con su apoyo logre culminar una de mis metas.

**A la Procuraduría General de Justicia del Distrito  
Federal**

Agradezco sus valiosas ideas y centrales conocimientos que han transmitido en mi, guiándome en el camino de la verdad en la Procuración de Justicia. Enseñándome el lenguaje del derecho que existe y que falta por conocer. Esperando que se refleje en otros individuos para un mejor Sistema de Justicia Penal y para un mejor Estado de Derecho en nuestro país.

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO**

Finalmente deseo expresar mi agradecimiento a la máxima casa de estudios por haberme admitido en su núcleo Universitario, inculcándome a través de grandes profesores, toda una gama del saber jurídico, dándome la oportunidad de terminar mi carrera profesional, dentro de sus instalaciones porque fue mi segundo hogar ya que dentro de ella me forje como un universitario gracias por sus enseñanzas, gracias por todos los conocimientos que adquirí, gracias por guiarme hacia el sendero del éxito. ¡Gracias!

**“MIS METAS AQUÍ NO HAN TERMINADO, APENAS  
ES EL INICIO SEGUIRÁN HASTA QUE ME DEJE DE  
VENCER, ENTONCES AHÍ TERMINARÁN”.**

# "ANÁLISIS SOCIO JURÍDICO SOBRE LA PROTECCIÓN CIVIL"

## I. INTRODUCCIÓN.

### CAPÍTULO I

<b>NOCIONES HISTÓRICAS:</b>	<b>PAG.</b>
<b>SURGIMIENTO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO</b>	
I.1.- Antecedentes Históricos	Pág. 1
I.2.- Breve reseña histórica de los principales desastres en México que dieron origen a la protección civil.	Pág. 11
I.3.- Surgimiento de la Comisión Nacional de Reconstrucción.	Pág. 12
I.3.1.-Naturaleza Jurídica.	Pág. 15
I.4.- Las fuerzas armadas como precursoras de la Protección Civil en México.	Pág. 18

### CAPÍTULO II

#### CONCEPTOS GENERALES.

II.1.- Concepto y definición de protección Civil.	Pág. 20
II.1.1.- Definición de desastres naturales	Pág. 22
II.2.- Antecedentes de Organización.	Pág. 24
II.3.- Formas de organización.	Pág. 30
A) Muchedumbre	
B) Conductas Colectivas	

	<b>PÁG.</b>
II.4. - A que denominamos Sociedad y Comunidad.	Pág. 36
II.5. - Conductas Individuales.	Pág. 36
II.6. - Cultura Social.	Pág. 37
II.7. - Hecho Social.	Pág. 38
II.8. - Factores del Cambio Social.	Pág. 39
<b>A) Factores Externos de la Naturaleza</b>	
<b>B) Trastornos Sociales.</b>	
II.9. - Objetivos del sistema de protección civil.	Pág. 40
II.10.- A que se le denomina Sistema Nacional de Protección Civil.	Pág. 43
II.11.- Circunstancias geográficas que configuran a la República Mexicana	Pág. 46
II.12.- Principales agentes perturbadores, causantes de desastres.	Pág. 48

## **CAPÍTULO III**

### **MARCO JURÍDICO**

#### **LEGISLACIONES MEXICANAS**

III.1.- Legislaciones Mexicanas que coadyuvan y dan origen a la protección civil.	Pág. 55
III.1.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Pág. 60
III.1.2.- Ley Orgánica de la Armada de México	Pág. 62
III.1.3.- Ley Orgánica del Ejercito y Fuerza Aérea Mexicanos	Pág. 63
III.1.4.- Reglamento Interior de la Secretaria de la Defensa Nacional.	Pág. 64
III.1.5.- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal	Pág. 65
III.1.6.-Ley De Seguridad Publica Del Distrito Federal.	Pág. 67
III.2.- Comisión Nacional de Reconstrucción.	Pág. 69
III.3.- El Sistema Nacional de Protección Civil.	Pág. 71
III.4.- Ámbito de competencia territorial en la Ley de Protección Civil.	Pág. 74

## **CAPÍTULO IV**

	<b>PAG.</b>
<b>TRASCENDENCIA SOCIAL.</b>	
IV.1.- Fuentes Generadoras del Sistema Nacional de Protección Civil.	Pág. 78
A) El orden como imperativo funcional del Sistema	
B) Componentes estructurales del Sistema	
C) Los mecanismos de control social	
IV.2.- La participación de las dependencias y organismos federales en materia de protección civil.	Pág. 83
IV.3.- La Secretaría de la Defensa Nacional y el Plan DN III- E. (Auxilio a la Población Civil en caso de Desastre)	Pág. 94
IV.4.- El Centro Nacional de Desastres como órgano de apoyo a la Protección Civil.	Pág. 97
IV.5.- Análisis Socio-Jurídico de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal.	Pág. 98
IV.6.- La Protección Civil en México, como respuesta de ayuda y Socorro, más que como prevención.	Pág.112
IV.7.- Estadística actual de los fenómenos más recientes.	Pág.115
IV.8. - Perspectivas Sociales.	Pág.117
<b>II. CONCLUSIONES.</b>	<b>Pág.121</b>
<b>III. BIBLIOGRAFÍA.</b>	<b>Pág.125</b>

# INTRODUCCIÓN.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La realización de este trabajo ésta basada fundamentalmente en la participación de toda una comunidad, cuando actúan de manera solidaria ante lo que consideran un peligro inminente, realizan una participación conjunta sin estar obligados por una norma jurídica sino por el simple instinto de sobre vivencia y conservación.

¿Y por qué la elección de éste tema?. Porque considero que si bien es cierto la Ley de Protección Civil podemos considerarla como una Ley nueva, también lo es que ésta tiene su origen a consecuencia de los sismos de 1985, toda vez que antes de que se presentara esta calamidad no existía regulación alguna que estuviera contemplada en alguna Ley.

La población y toda la comunidad participa y coopera voluntariamente, ya que es en beneficio de nuestra comunidad y con el presente estudio realizado a éste tema, pretendo sirva para que nuestras autoridades competentes estén preparadas ante un caso de desastre y así puedan preparar a nuestra comunidad toda vez que como individuo nos encontramos dentro de un núcleo familiar, dentro de una sociedad y a su vez dentro de una comunidad y ya que fue nuestra sociedad la que nos apoyó para la realización de nuestra carrera profesional, es justo que aportemos un beneficio para la misma ya que con el servicio social que prestamos de manera obligatoria todos los que realizamos una carrera Profesional o Técnica no es suficiente para poder pagar todo lo que nuestro pueblo mexicano gasta en nosotros a través de sus impuestos para que existan profesionales capacitados que aporten beneficios a su comunidad; es por ello que en el presente trabajo debe ser pauta para buscar nuevos caminos u horizontes para la creación de nuevas instituciones especializadas para la protección y salvaguardar la vida de quienes se encuentren en peligro.



**Considerando que desde la creación de ésta Ley se han involucrado varias dependencias tanto de carácter gubernativo como no gubernativo.**

**Desde mi punto de vista considero que se debería de involucrar más a la sociedad para que ésta sea una sociedad activa y participativa y no una sociedad pasiva.**

**Con la finalidad de que en un corto plazo, exista una cultura cívica más fortalecida. Y que esa participación solidaria que existe en casos de desastre; como ya ha quedado demostrado no se pierda si no al contrario se fortalezca para que posteriormente se pueda prevenir desastres y así evitemos la pérdida de numerosas vidas humanas como ocurre con frecuencia cuando estamos ante un desastre.**

**Creado así una cultura de prevención en todos los mexicanos, para que sea un ejemplo a seguir.**

## CAPITULO I

### NOCIONES HISTORICAS:

### SURGIMIENTO DE LA PROTECCION CIVIL EN MEXICO

#### I.1.- ANTECEDENTES HISTORICOS

Para hablar de los antecedentes históricos nos remontaremos a hablar principalmente de los desastres naturales que siempre han existido pero que en las últimas décadas se han aumentado en comparación con otros tiempos.

En primer lugar no existe un acto en específico que demuestre el origen de la protección civil, sin embargo los antiguos mexicanos realizaron sistemas adecuados de protección para la población y su territorio, sobre todo para evitar las inundaciones provocadas por las lluvias.

Por lo que respecta a los sismos, éstos eran considerados como presagio de triunfos; las plagas y las enfermedades contagiosas se presentaron a raíz de la conquista de los españoles; en lo que respecta a erupciones volcánicas, éstas fueron muy frecuentes, y se comprobó que no existió un plan de evacuación adecuado para tal siniestro, toda vez que se han encontrado restos de personas cubiertas por lava.

De lo que se colige que en la mayoría de estas investigaciones, su predicción se ha desarrollado con bases empíricas, y esto se ha debido a que se tenía poco conocimiento sobre los mecanismos que producen los sismos. No fue sino hasta principios de los años sesenta, con varios estudios en laboratorio que se realizaron a las rocas, en donde fueron sometidas a grandes esfuerzos que proporcionaron información sobre la generación de la dilatación, cambios premonitores en la velocidad de las ondas sísmicas, resistividad eléctrica, etc. Y con estos experimentos en el laboratorio, fue posible prever el marco teórico, para el estudio de la predicción sísmica.

Con base en este marco teórico, y para tener una predicción correcta se requiere determinar tres parámetros: el primero, la fecha en que tenga verificativo dicho acontecimiento; el segundo, lugar de ocurrencia y el tercero, la magnitud del sismo. Actualmente se puede predecir con cierto margen de error, la ubicación de ocurrencia y la magnitud posible de un sismo de un área determinada; sin embargo hasta el momento no es posible calcular cuando ocurrirá un temblor.

Empero, cabe señalar que hasta el momento la explicación más reciente y satisfactoria sobre el fenómeno que genera los terremotos, se basa en la teoría llamada "Tectónica de Placas", la cual consiste en que cuando cada placa se mueve horizontalmente en relación con las placas vecinas, sobre una capa de rocas que se encuentran inmediatamente debajo de la superficie de la tierra, causa cambios tanto físicos como químicos llamados movimientos telúricos. La teoría se basa esencialmente en la observación de la corteza terrestre.

"Los Sismos o Terremotos, son vibraciones producidas en la corteza terrestre cuando las rocas que se han ido tensando, se rompen de forma súbita y rebotan. Las vibraciones pueden fluctuar desde las que apenas son apreciables hasta las que alcanzan carácter catastrófico. En el proceso se generan seis tipos de ondas de choque. Dos de ellas se clasifican como ondas internas, y las otras cuatro son ondas superficiales. Las ondas se diferencian además por las formas de movimiento que imprimen a la roca. Las ondas primarias o de compresión (ondas P) hacen oscilar a las partículas desde atrás hacia adelante en la misma dirección en la que se propagan, mientras que las ondas secundarias o de cizalla (ondas S) producen vibraciones perpendiculares a su propagación. Las ondas P siempre viajan a velocidades mayores que las de las ondas S; así, cuando se produce un sismo, son las primeras que llegan y que se registran en las estaciones de investigación geofísica distribuidas por el mundo

Los sismólogos han diseñado dos escalas de medida para poder describir los terremotos. Una es la escala de Richter —nombre del sismólogo estadounidense Charles Francis Richter— que mide la energía liberada en el foco de un sismo. Es una escala logarítmica con valores entre 1 y 9; En teoría, la escala de Richter no tiene cota (altura) máxima, pero hasta 1979 se creía que el sismo más poderoso posible tendría magnitud 8,5.

Sin embargo, desde entonces, los progresos en las técnicas de medidas sísmicas han permitido a los sismólogos redefinir la escala; hoy se considera 9,5 el límite práctico.

La otra escala, introducida al comienzo del siglo XX por el sismólogo italiano Giuseppe Mercalli, mide la intensidad de un temblor con gradaciones entre I y XII. Puesto que los efectos sísmicos de superficie disminuyen con la distancia desde el foco, la medida Mercalli depende de la posición del sismógrafo. Una intensidad I se define como la de un suceso percibido por pocos, mientras que se asigna una intensidad XII a los eventos catastróficos que provocan destrucción total. Los temblores con intensidades entre II y III son casi equivalentes a los de magnitud entre 3 y 4 en la escala de Richter, mientras que los niveles XI y XII en la escala de Mercalli se pueden asociar a las magnitudes 8 y 9 en la escala de Richter."<sup>1</sup>

"En el caso de México, la mayoría de los temblores más devastadores son originados por la interacción de la Placa de Cocos, con la Norteamericana a lo largo de la Costa del Pacífico, desde Michoacán hasta Chiapas, toda vez que es en esta zona donde se originan aproximadamente el 4% de la energía sísmica mundial..."<sup>2</sup>

El historiador Orozco y Berra nos señala que en cuanto a la leyenda que refiere Torquemada, el cual nos dice que "Fue la Ciudad de México fundada a los 55 o 56 años, después de haber llegado a esta tierra, y riberas de la laguna, donde ahora está asentada, cuyos fundadores fueron 9 nueve familias, de las cuales era el mayor, y cabeza de una de ellas, llamado Huitzilihuitl, porque le sucedió otro de su nombre luego, e hijo suyo, se llamó el Viejo; y estas familias comenzaron la fundación de esta ilustre y magnífica ciudad, aunque se dice de ella, que fue tan pobre en sus principios, que las casillas de los pobres mexicanos eran de cañas y paja muy humildes, por no tener cómodo en aquel medio de la laguna para mejores edificios".<sup>3</sup>

<sup>1</sup>"Sismo." *Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2000*. © 1993-1999 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos. Fecha de consulta 12 de marzo del 2001.

<sup>2</sup> Memoria del Primer Congreso Nacional de Universidades en Protección Civil, vinculación universidad sociedad, Editorial UNAM año 1994, página 15.

<sup>3</sup> Orozco y Berra Manuel. *Historia de la Ciudad de México desde su fundación hasta 1854*, Editorial Sep-entenas Primera Edición México 1973, páginas 13-14.

Fueron muy importantes los acontecimientos naturales ocurridos durante la historia.

Aunque las huellas de la presencia del hombre en la República Mexicana se remontan ya a más de veinte mil años, y los primeros asentamientos de población sólo empezaron a darse hace escasos 5 ó 6 milenios en ciertas áreas.

“Para el horizonte preclásico, que abarca los últimos dos milenios antes de nuestra era, se tienen ya sistemas de aldeas ligadas con centros ceremoniales, antecedentes de los primeros centros urbanos que les seguirían. Estos asentamientos de algunos cientos o pocos miles de habitantes empezaron a sufrir el impacto de las calamidades desde muy temprano. Los sismos y las inundaciones que acompañaron las épocas de lluvia, en realidad eran eventos naturales, a pesar de su explicación mítica.

De manera específica puede mencionarse a Cuicuilco como el primer centro ceremonial en el Altiplano afectado por la erupción de Xitle que cubrió de lava la porción suroeste de la cuenca de México y con ello el primer centro con la arquitectura monumental de esa área.

Algunos siglos después florece en el altiplano central la cultura Teotihuacana, la cual llegó a contener una población de aproximadamente 100,000 habitantes esto hace aproximadamente 1,500 años.

Teotihuacan se ve sujeto también a fuertes calamidades, en éste caso, desencadenadas y producto de la actividad del hombre. El desastre fue resultado de la presencia durante casi un milenio, de una enorme población que desencadenó serios e irreversibles procesos de deterioro, tanto en los terrenos agrícolas como en los espacios forestales, reduciendo sustancialmente la capacidad de la tierra para poder cubrir todas las necesidades de la población y provocando con ello el abandono de la ciudad.

Esto configuro desde aquel entonces, una calamidad de tipo socio-organizativo fundada en agentes de carácter económico y ecológico.

A este desastre se atribuye la crisis social que hacia mediados del siglo VII provocó el descenso de la población y el posterior abandono de Teotihuacan.

En el área maya en la porción sureste de la actual República Mexicana, se dio un fenómeno semejante a pesar de las características geomorfológicas distintas. En esta región, a pesar de sus tupidos bosques tropicales y los suelos aptos para la agricultura, sufren de un rápido empobrecimiento, lo cual obliga a los campesinos a rotar la tierra y moverse continuamente para volver a sembrar de nuevo".<sup>4</sup>

Y es nuevamente el factor socio-organizativo, que como en anteriores ocasiones él que originó, que se derivaran problemas, como el económico, social, ecológico, entre los cuales el social, consistía en que no tenían poder de cambio, ya que al no producir sus tierras no tenían la facultad de poder intercambiar sus productos, y el problema ecológico consistió en el desgastamiento de la tierra, lo que origina una calamidad en esta área.

"El final de Tula, la gran capital tolteca del altiplano central, vuelve a ofrecer el ejemplo del impacto de las calamidades en este evento, puesto que, aparentemente y como resultado de fuertes sequías, Tula entra en crisis y es parcialmente abandonada y, después, destruida por grupos bárbaros.

...La última época de la ocupación del altiplano central previa a la presencia de los españoles, muestra la extensión en torno de la gran unidad lacustre de los otomíes, cuiclahuacas, xochimilcas, chalcas, mixquicas, tepanecas, y mexicas, quienes se integran paulatinamente a las tradiciones de los pueblos agrícolas del área.

...Como la economía de los grupos de la cuenca era agrícola, está dio lugar al desarrollo de las chinampas que constituyeron un impresionante sistema de cultivo con riego, drenaje, obras de protección y defensa, todas ellas dirigidas por una élite cuya función más importante era la de administrar el uso y producto de la tierra y el agua y con estas atribuciones canalizaba el esfuerzo de los habitantes del área"<sup>5</sup>.

Lo cual lo hicieron para tener una mejor organización y así prevenir las calamidades que se pudieran presentar.

---

<sup>4</sup> Bases para el establecimiento de la protección civil, Comisión Nacional de Reconstrucción, México 1986, Pág. 38 y 39.

<sup>5</sup> Ibidem. Página 39.

La fundación de Tenochtitlan la cual significa "lugar del tunal de piedra", se efectuó en un lugar llamado Mechtli (México) que expresa la riqueza de los mexicanos, la ciudad lleva el nombre de su fundador Tenoch notable caudillo azteca.

"Xochimilco, fue inicialmente y en casi todo su perímetro, moldeado como un plano salsero y rodeado por un banco bajo. La formación de las chinampas fue facilitada por una amplia red de diques de drenaje, que gradualmente, redujeron el contenido del agua del suelo hasta un punto en el que fue posible el cultivo. El proceso de expansión partía de islotes naturales y penínsulas de tierra firme. Los diques mayores, que eran usados para drenar el área, también los utilizaban como arterias de transporte. Al final se construyeron grandes diques para regular la distribución del agua y para reducir las inundaciones en la época de lluvias...<sup>6</sup>

Los diques normalmente tenían doble función la cual era, servir como calzadas y contener el agua.

Cuando llegaron los españoles, se podría considerar que ya había grandes obras hidráulicas de protección, transporte y comunicaciones: como el Albarradón de Nezahualcoyotl, las calzadas de Zumpango, de Ecatepec, entre otras más.

Tan significativos eran los eventos naturales en la historia mítica que "al respecto Fernando de Alba Ixtlixóchitl afirma que su destrucción fue producida por <un gran temblor de tierra, que los tragó y mató, reventando los altos montes y volcanes, de suerte que se destruyeron todos sin escapar ninguno, y si escapó alguno, fue de los que estaban más hacia la tierra adentro; y asimismo muchos de los Toltecas murieron, y los chichimecas y sus circunvecinos, que fue el año Ce Técpatl; y a ésta edad le llamaron Tlatonatiuh, que quiere decir 'Sol de Tierra'>.

...En las crónicas más antiguas se menciona también que a los nueve años de reinado de Moctezuma crecieron las aguas y se inundó toda la ciudad y fue cuando, por consejo del Rey de Texcoco, se construyó la famosa albarrada que circundaba por el oriente a la ciudad de Tenochtitlan.

---

<sup>6</sup> Ibidem. 39-40

Otro sismo que se menciona en la historia antigua es el de 1469, cuando los mexicanos realizaban la conquista de la región de Xochitepec en la costa sur de Anáhuac, y que fue tomado por ellos como un presagio de su triunfo, por oposición a quienes los padecían en su territorio y para los cuales era signo de que acabaría el maíz de sus graneros y padecerían hambre".<sup>7</sup>

Ya en la Epoca Colonial, con la conquista de los españoles se produjo el fin de un imperio y el deterioro de una civilización. Ya que a la llegada de los españoles hubo una gran dominación por parte de ellos, y a consecuencia de ello, la subyugación de nuestros indígenas.

"Los españoles destruyeron todo lo que pudieron del antiguo imperio y los aztecas no pudieron sobrevivir como nación.

Esta calamidad vino acompañada de muchas otras las cuales en un lapso relativamente breve alcanzaron prácticamente a exterminar a la población indígena que los españoles encontraron a su arribo.

Nada más en la cuenca de México la población pasó de 1,500.000 habitantes en 1519 a sólo 70,000 a principios del siglo XVII.

...Las causas de esta catástrofe demográfica son varias y entre ellas destacan: las epidemias que se extendieron como reguero de pólvora entre la población, y la explotación a la que se vio sujeto el indígena, con su secuela de maltratos, lesiones, y muertes..."<sup>8</sup>

"De manera ilustrativa de la frecuencia y magnitud de las epidemias en la Nueva España se presenta la siguiente lista:

En 1520-1521 el Hueyzáhual (posiblemente viruela), que comienza en la costa cercana a la Vera Cruz, en mayo o junio de 1520, y alcanza Tenochtitlan en septiembre, se extiende sobre gran parte del país y causa gran mortalidad.

En 1530, hay muchos muertos de peste, esencialmente en la zona cálida de ambas costas, y en menor grado, tierra adentro. Se informa de plagas en 1531, 1532, y 1538.

---

<sup>7</sup> Ibidem páginas 40-41.

<sup>8</sup> Ibidem Pág. 41



En 1545 a 1548, se extiende una fuerte Cocoliztli, por todas partes: gran mortandad en las áreas costeras.

En 1550, hay paperas en Tacuba y otras partes, muchos muertos.

En 1559 se da una plaga similar a la de 1545-1548, aunque menos seria.

En 1563-1564 hay varias pestes de proporciones epidémicas en el valle de México; gran mortalidad en Chalco.

Y en 1556 se extiende especialmente en el golfo.

En 1567-1568 hay plaga en Tehuantepec.

En 1576 y 1581, el Gran Cocoliztli o Matlazáhualt (probablemente tifo), comienza en Abril de 1576, se extiende del este al oeste desde Yucatán hasta la región de los Chichimecas. Para fines de 1576 se registran de 300,000 a 400,000 muertos, y se extienden la peste acompañada de hambruna, las áreas bajas y montañosas se ven afectadas, con gran mortalidad en esta última. Para octubre de 1577, la epidemia desciende en intensidad en diciembre en 1578 se informa de su conclusión. La misma peste resurge en 1579, afectando a indios y negros, pero se registran pocas muertes. Continúa hasta abril de 1581; mueren muchos negros.

En 1587-1588 el Cocoliztli resurge en México, en Toluca y Tlaxcala.

En 1590 el Tlatlacistli (influenza) ocasionando muchas muertes.

En 1591 y 1592, surge una plaga que comienza en la Mixteca, donde se manifiesta muy virulenta, y que se extiende hasta las costas del pacífico.

De 1592-1593 hay varias pestes en el Valle de México muriendo gran cantidad de niños.

En 1592-1597, se da la plaga con muchas muertes en Toluca y se extiende con menos mortandad a Oaxaca y Guatemala.

En 1601-1602 el Cocoliztli aparece en Xochimilco.

En 1604-1607 la epidemia en el Valle de México, especialmente entre los otomíes, que causa un gran número de muertes.

En 1615-1616 hay varias pestes en el Valle de México, acompañadas con sequía y hambruna.

En 1629-1631, el Cocoliztli con alta mortalidad especialmente en el Valle de México.

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

En 1639, el sarampión en México causa muchas muertes.

En 1641-1642, el Cocoliztli, acompañado con sequía se hace más violenta en 1642.

...En 1663 una extensa plaga con sequía afecta a indios y españoles.<sup>9</sup>

Todo ello por mencionar cronológicamente las calamidades que surgieron y que originaron la desaparición de nuestros indígenas.

"Entre las principales epidemias que se dieron en el norte de la Nueva España están el Cocoliztli, siendo este probablemente tifo en 1545-1548... Una de las peores plagas, fue el tifo epidémico, que se resintió en esta región hacia 1736,... Llegó al Nuevo Reino de León en 1738 y Texas en 1739 y ....finalmente llegar a la Baja California en 1742-1744, en donde murieron aproximadamente 8,000 mil personas, la cuarta parte de los que quedaban.

La última epidemia ocurrió hacia 1780, cuando se dio una especie de mezcla de hambre y viruela.

...La mortandad de toda esta región fue semejante a la del altiplano en donde también la ausencia de las defensas naturales hizo presa fácil a la población de las enfermedades traídas por los españoles de Europa y África. Lo cual fue el paso previo de los conquistadores por la península de Yucatán, favoreció la expansión de algunas de las enfermedades traídas por los españoles de Europa y Africa

...Junto a la mortandad producida por las primera epidemias, se dio también la provocada por la represión extrema que ejercieron los españoles en su campaña de conquista...

En el período de entre 1511 y 1550, las pérdidas de la población en las zonas costeras excedieron 90% y las de tierra adentro se acercaron a 50%. La política de congregación en pueblos causó que las enfermedades se extendieran a toda la población, agregándose a esta calamidad las hambres, los huracanes y las constantes inundaciones.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Ibidem páginas 41-42.

<sup>10</sup> Ibidem página 44-45.

“Ya que la información sobre los sismos no ha sido situada con detalle como otros agentes perturbadores, puede señalarse a guisa de ejemplo la información contenida en el Boletín sismológico de Antonio Robles, cronista del siglo XVII, en el cual señala que en 1667 tres sismos muy violentos sacudieron la tierra ‘por espacio de más de tres credos’ y provocaron diversos daños en la Ciudad de México; además en otros documentos de historia colonial se consigna: el fuerte temblor que se registro en 1568 en el territorio del actual estado de Jalisco y que afecto la zona de Cocola; el gran terremoto que sacudió la Ciudad de México-Tenochtitlan, en 1582 seguido por otro que destruyo gran número de casas en la provincia de Avalos, Jalisco; los temblores de 1603 en Oaxaca que destruyeron gran número de edificios y provocaron grandes daños; el sismo de 1611 que sacudió a la Ciudad de México y a la región central de Nueva España y el cual se dice que fue uno de los más fuertes de la historia; el temblor de 1619 que vuelve a destruir Oaxaca; el de 1711 que destruyo gran parte de la Ciudad de México, Colima y Guadalajara; el terremoto de 1787 que provocó grandes marejadas en Acapulco; el sismo de 1801; los temblores de 1806 y 1818 que deribarón casas en Zapotlán el grande y colima; y el de 1820 que hizo sentir sus efectos en la Ciudad de México, Acapulco y Chilpancingo; el de 1855, con su impacto en Ometepec y especialmente el de 1858 que causó en la Ciudad de México muertos, suspensión del transito de carruajes por dos días y convirtió a la alameda en albergue para las personas que quedaron sin hogar”.<sup>11</sup>

“...En el año de 1966, un importante desbordamiento del Río Pánuco, provocó graves daños a los estados de Veracruz y Tamaulipas; pues la evidente falta de un organismo específico, que acudiera de inmediato al auxilio de los habitantes de las zonas afectadas, originó instrucciones del Gobierno de la República, para que la Secretaría de la Defensa Nacional, procediera a elaborar un Plan, a fin de garantizar la oportuna asistencia a poblaciones afectadas por siniestros.

En cumplimiento de este mandato y derivado de la Planeación estratégico-militar, se elaboro el Plan DN-III-E, que desde entonces se ha venido aplicando con éxito aceptación y beneplácito de la población...”.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Bases para el establecimiento de la protección civil, Comisión Nacional de Reconstrucción, México 1986, Pág. 45-46.

<sup>12</sup> Plan DN-III-E, Auxilio a la Población en caso de desastre, editado por taller autográfico del estado mayor de la defensa nacional país México, en agosto de 1994, página 5

## **I.2.- BREVE RESEÑA HISTÓRICA DE LOS PRINCIPALES DESASTRES EN MÉXICO.**

México ha sido un país expuesto a grandes desastres y variados riesgos, mismos que ya han sido confirmados por diferentes experiencias históricas y las cuales dieron origen, a que se establecieran leyes y reglamentos que los regulan dirigiendo estos. "Las calamidades y los agentes destructivos han assolado el territorio de la República Mexicana, así como el de todos los países pero sólo hasta que la primera población creció y se hizo más densa, se empezaron a producir los desastres y, como consecuencia de estos se inició los trabajos de protección".<sup>13</sup>

Como son algunos de éstos los siguientes: el derrame de hidrocarburos provocado por el pozo Ixtoc I en la Sonda de Campeche en 1979; la erupción del Volcán Chichón en 1982; el accidente de San Juan Ixhuantepec en 1984; los sismos del 1985; el impacto del Huracán Gilberto en 1988; en incendio forestal en 1989 en Quintana Roo; la erupción del Volcán de Colima en 1991; las explosiones en el sector reforma en el estado de Guadalajara en 1992; el Huracán Gert en 1993; las exhalaciones del volcán Popocatepetl que se iniciaron el año de 1994 y que a la fecha aun se continúan presentando; y fue en diciembre del año 2000 cuando el volcán hizo una pequeña erupción; y en 1995 los huracanes Henriët, Opal, Ismael, Roxana, así como los sismos ocurridos en durante los meses de Septiembre y Octubre del 2000 que afectaron a las poblaciones de los estados de Guerrero, Oaxaca Chiapas y el segundo a Colima y a Jalisco al igual que otros fenómenos perturbadores que afectan al territorio nacional tal es el caso también de los últimos fenómenos que nos han ocurrido como son los huracanes que han azotado a nuestras costas mexicanas tal es el caso del fenómeno del Niño que no alcanzó a tocar las costas del territorio mexicano pero provoca grandes desastres en Latinoamérica, el Huracán Paulina, que fue el que dejó mayor secuela de desastre en nuestro país, sin mencionar las frecuentes inundaciones en la cuenca de los ríos Pánuco, Papaloapan y Grijalva de entre los cuales fueron los más notorios, así como el desbordamiento del Gran Canal de la compañía en el Estado de México, el cual dejó a miles de familias damnificadas.

A pesar de que en los últimos 80 años la atención a la secuela de las calamidades se ha ampliado en el territorio mexicano, por parte del Sistema Nacional de Protección Civil que

---

<sup>13</sup> Bases para el establecimiento Nacional de Protección Civil. Comisión Nacional de Reconstrucción, México 1986, Página 38.

es quien regula a la Protección Civil a nivel nacional, así también ha ido creciendo la población y con ello los problemas que origina su presencia y su concentración.

Los gobiernos federales, municipales y estatales han mejorado sus servicios y equipos de protección y rescate. Pero aunque los esfuerzos desarrollados por el sector público, el sector social y privado en este campo se ha reducido sustancialmente el impacto de estas calamidades, es claro que queda mucho por hacer aun.

De acuerdo a las circunstancias geográficas que configuran a nuestra República Mexicana, ésta se encuentra dentro del Cinturón de Fuego del Pacífico lo cual provoca que tengamos una gran actividad volcánica, dentro del territorio mexicano hemos tenido varios volcanes, que han presentado actividad volcánica últimamente como son el Popocatepetl, el Colima, con la probabilidad de que causen un gran desastre llegando a afectar a un gran número de pobladores.

Es así como el Sistema Nacional de Protección Civil, actuando conjuntamente con la Secretaría de Gobernación, han implementado programas de apoyo, para que en el caso de una emergencia que se llegare a presentar, por la actividad volcánica de estos volcanes. Es así, que para el caso del volcán Popocatepetl, el cual ha tenido en los últimos días actividad volcánica, y a consecuencia de ello, se implementó un programa de auxilio donde se practicó la evacuación de más de 50,000 cincuenta mil habitantes de la zona oriente de las orillas del Volcán Popocatepetl, lo cual es sólo un pequeño ejemplo, toda vez que ha sido necesaria la evacuación de varias poblaciones debido a las constantes exhalaciones y pequeñas erupciones que últimamente el volcán Popocatepetl ha tenido.

### **1.3.- SURGIMIENTO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN.**

En México se ha esperado por parte de nuestros legisladores, a que exista algún acontecimiento grave para realizar propuestas, modificaciones o adecuaciones a nuestras leyes y reglamentos, para dar solución a algún problema que ya se tenga planteado. Toda vez que

aunque ya se tenía conocimiento de la problemática no existía reglamento o ley que los regulara.

Y así tenemos el surgimiento de la Comisión Nacional de Reconstrucción por un mandato presidencial a través del ejecutivo, el cual fue creado por decreto presidencial el 9 de octubre de 1985, y que estaría destinado a resolver las necesidades de urgencia originadas a consecuencia de los mencionados terremotos de septiembre 1985, que desde tiempos inmemorables ya se tenía conocimiento de los desastres o calamidades que afectaban a nuestro país y a cada estado pero tuvieron que ocurrir los sismos de 1985, para que el Presidente de la República convocara a la Comisión Nacional de Reconstrucción a fin de perfeccionar los dispositivos existentes destinado a la Protección Civil, con la finalidad de responder oportunamente ante la eventualidad de algún desastre.

Empero cabe señalar que fue a raíz de los sismos de 19 y 20 de Septiembre de 1985, que el ejecutivo convoca a un grupo de ciudadanos, al que se denominó Comisión Nacional de Reconstrucción, en cuyo seno se desarrollaron los trabajos del Comité de Prevención de Seguridad Civil, dando como resultado el contenido del documento central donde se sentaron las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil y el Programa de Protección Civil las cuales se encuentran publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de Mayo de 1986.

Y donde el contenido del mismo tiene elementos Técnicos-Normativos que constituyen a la configuración de un modelo de organización y operación, que oriente a la implementación de los sistemas de protección civil en los ámbitos estatales y municipales.

Cabe mencionar que el Ejecutivo Federal convoca a "... un grupo de ciudadanos al que denominó Comisión Nacional de Reconstrucción". Esta comisión, se estructuró en seis comités, siendo una de ellas el de Prevención de Seguridad Civil, y el que más tarde sería el generador de las Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil y el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de Mayo de 1986.

Los cinco comités restantes estaban destinados a:

.-"....Diagnosticar los riesgos previsibles.

- Diseñar planes y programas específicos de Seguridad Civil.
- Recomendar los instrumentos de coordinación y concertación.
- Coordinarse con las acciones de estados y municipios.
- Organizar y establecer un Sistema Nacional de Protección que garantice la mejor planeación, seguridad, auxilio y rehabilitación de la población y de su entorno ante cualquier situación de desastre, incorporando la situación de la sociedad en su conjunto..."<sup>14</sup>

Asimismo haciendo un llamado a la conciencia de todos los ciudadanos, el Presidente de la República, para que participen en el cambio de la estructura social y adecuen éstos cambios a la situación prevaleciente, que era la urgencia de la reconstrucción del país, la democracia, las libertades y las instituciones de la nación, como fue el Comité de Prevención de Seguridad Civil, que fungió como órgano de consulta y participación ciudadana, con el objeto de realizar los estudios que llevaran a establecer un Sistema Nacional de Protección Civil.

Y con el fin de integrar debidamente el mencionado comité, éste quedó integrado en ese entonces por el C. Presidente de la República, quién lo presidió y en su ausencia sería el Secretario de Gobernación, estando además dentro de dicho comité el Secretario de la Defensa Nacional, el Secretario de Marina y el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, así como el de Comunicaciones y Transportes, Desarrollo Urbano y Ecología, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, Director del Centro Nacional de Estudios Municipales, el Secretario General del Centro de Población y el Subsecretario de Gobernación, asimismo también el Presidente de la República invitó a otras personalidades a trabajar en el comité, como fueron, el Doctor Miguel Acosta Romero, Director de la Facultad de Derecho de la UNAM, Ingeniero Alberto Franco Sarmiento, Presidente de la Cruz Roja Mexicana así como los directores de los Institutos de Geología, Geofísica, Ingeniería entre otros más.

---

<sup>14</sup> Ibidem 13.

### I.3.-1. NATURALEZA JURÍDICA.

El origen de hecho es que ante el cúmulo de desastres naturales que en último siglo se han venido sucediendo, sin menoscabo de que en anteriores épocas haya habido en la sociedad, estos acontecimientos propios de la naturaleza que son impredecibles y violentos y que traen como consecuencia desastres físicos, así como económicos y sociales, muertes de los habitantes que de una u otra forma participan, ya sea como autores principales o que prestan ayuda en forma altruista, esto último no se puede quedar en un pensamiento altruista sino que es necesario contar con el apoyo de los gobiernos y de la sociedad para lo cual es menester que exista una normatividad en donde acoja al gobierno y a la sociedad quienes en ese momento tienen un mismo fin el cual es hacer frente ante las situaciones de emergencia que ocasionan los desastres naturales.

Es por ello que fueron creadas diversas normatividades para regular estas acciones, como fue, la integración de la Comisión Nacional de Reconstrucción, la cual estuvo integrada por seis comités, siendo uno de ellos el de Seguridad Civil, él que sería el responsable de realizar los estudios fundamentales para llevar a cabo el establecimiento para un Sistema Nacional de Protección Civil.

"...Ya que la seguridad es el valor fundamental de lo jurídico, sin el cual no puede haber Derecho, pero no es ni el único ni el supremo, pues en el Derecho deben de plasmar una serie de valores de rango superior..."<sup>13</sup>

Toda vez que si bien es cierto debemos tener seguridad jurídica, también lo es que de nada nos serviría esta sino tenemos primeramente seguridad personal o física.

Y al ser el Presidente de la República, el titular del ejecutivo en ese entonces el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, el que teniendo las facultades, promovió la reforma de los principios del desarrollo económico y social, establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo el fundamento base, para crear las bases del Programa Nacional de Protección Civil.

<sup>13</sup> Recasens Siches Luis. La Vida Humana sociedad y Derecho, Editorial Fondo de Cultura Económica, segunda edición, Mexico 1945, página 127



Dentro de las reformas que promovió, están las contempladas al artículo 26 Constitucional en donde a la letra dice "El estado organizará un sistema de planeación democrática de desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política social y cultural de la Nación..."<sup>16</sup>

En el marco jurídico se dieron diversas modificaciones, entre cuales en una de esas modificaciones, fue la disposición de presentar a la Nación el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en los términos y plazos fijados por la Ley de Planeación, expedida el 6 de enero de 1983, que marca dentro del Plan Nacional Desarrollo "... Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevara acabo la Planeación Nacional de Desarrollo y alcanzaren función de estas, las actividades de la Administración Pública Federal..."<sup>17</sup>, marcando asimismo la necesidad de integrar programas especiales operativos anuales y sectoriales de mediano plazo con compromisos cifras y adecuaciones, que exijan en cada caso las circunstancias particulares de las áreas de planeación.

Fue también que el 9 de Octubre de 1985, se creó la Comisión Nacional de Reconstrucción, con el fin de dirigir adecuadamente las acciones de auxilio a la población damnificada, así como sentar las bases para establecer los mecanismos sistemas y organismos para atender mejor a la población en la eventualidad de otros desastres.

El Programa de Protección Civil, ha ido realizando un recuento desde que se sentaron las bases para su establecimiento en el año de 1986, y conjuntamente con el Plan Nacional de Desarrollo de 1990-1994 y se han ido adecuando a las necesidades actuales y a los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Del mismo modo, dentro del ámbito de la Secretaría de Gobernación, en septiembre de 1988, fue creado el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRE), y posteriormente en febrero de 1989, con la publicación del Reglamento Interior de la misma se creó la subSecretaría de protección civil de prevención y de Readaptación Social y la Dirección General de Protección Civil. Y en 1990 se constituyó el Consejo Nacional de Protección civil, el

---

<sup>16</sup> Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Sista, impreso en México año 2000, página 37.

<sup>17</sup> Ley Orgánica de la administración Pública Federal, Publicada en el D O F, el 29 de Dic. de 1976.

cual fue un cuerpo colegiado creado por decreto del Ejecutivo Federal, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de Mayo de 1990.

Y el día 11 de agosto del mismo año, se llevó acabo su integración con posterioridad a la cual se han efectuado tres reuniones con carácter ordinario y una extraordinaria.

Haciendo mención, que en dichos comités se han adoptado acuerdos de particular importancia para el Sistema Nacional de Protección Civil, como la creación de sus comités de Auxilio y Recuperación, de Solidaridad Externa y de Presupuesto.

Al ser la Secretaria de Gobernación la encargada de regular a la Protección Civil en el ámbito Federal y Local, delega sus atribuciones a través del Sistema Nacional de Protección Civil para lo que respecta al ámbito federal, y por lo que se refiere al ámbito local en la Dirección General de Protección Civil, ambos órganos son de naturaleza desconcentrada, lo que nos lleva a considerarlos como entes Jurídicos destinados a dar protección a los gobernados.

De acuerdo al artículo 26 Constitucional en donde "El estado organizará un sistema de planeación democrática de desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia, democratización política social y cultural de la Nación..." establece la Planeación Nacional la necesidad de integrar programas especiales con compromisos para el cumplimiento de las exigencias particulares de cada caso es por ello que se creó la Comisión Nacional de Reconstrucción mediante decreto presidencial del 9 de octubre de 1986, el cual es el antecedente del Sistema Nacional de Protección Civil el cual es un organismo público destinado a brindar protección, salvaguardar la vida de los mexicanos, sus bienes, entorno social y los recursos naturales de los que disponen para su desarrollo. Entendiendo con esto que es una Ley de Orden Público de interés social, dependiente de la Secretaria de Gobernación.

#### **I.4.- LAS FUERZAS ARMADAS COMO PRECURSORAS DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO.**

El Presidente de la República (en el año de 1966) el Lic. Gustavo Díaz Ordaz, dio instrucciones al Secretario de la Defensa Nacional, para que las Fuerzas Armadas acudieran de inmediato a brindar apoyo y auxilio a la población civil, cabe hacer mención que las fuerzas armadas mexicanas, fueron las que inicialmente se preocuparon por brindar ayuda a la población. "... En cumplimiento de este mandato y derivado de la Planeación Estratégico-Militar, se elaboro el Plan DN-III-E, que desde entonces se ha venido aplicando con éxito aceptación y beneplácito de la población...".<sup>18</sup>

Y fue así que a partir del año de 1966 el Plan DN-III-E (auxilio a la población en caso de Desastre) adquirió su reconocimiento ante la población Mexicana aplicándose actualmente en el ámbito nacional.

Cabe mencionar que el Plan DN-III-E, se encuentra estrechamente vinculado con el Sistema Nacional de Protección Civil, que surgió por la Comisión Nacional de Reconstrucción a raíz de los sismos de 1985, capaz de realizar acciones de común acuerdo, destinadas a la protección de los ciudadanos contra los peligros y riesgos que se presentan ante cualquier desastre.

Y son sus bases legales para el mismo, las establecidas en la constitución política de los estados unidos mexicanos en su parte orgánica donde señalan las facultades del titular del ejecutivo contemplada en el Art. 89 fracción VI. Donde nos señala las facultades y obligaciones del Presidente de la República son las siguientes:

Fracción VI. Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército, de la Marina de Guerra de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación.

---

<sup>18</sup> Plan DN-III-E. Auxilio a la Población en caso de desastre. editado por taller autográfico del estado mayor de la Defensa Nacional, país México, en agosto de 1994, página 5.

Y dicho apoyo esta regulado jurídicamente en la Ley Orgánica de la Armada de México en sus artículos 1 y 2 los cuales a la letra dicen "...Artículo 1.- La Armada de México es una institución militar nacional de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval militar de la Federación para la seguridad interior y la defensa exterior del país. El Artículo 2 señala dentro de las atribuciones de la Armada de México; el de auxiliar a la población en caso y zonas de desastre o emergencia, el de participar en tareas de protección en las instalaciones vitales del país **Intervenir en la prevención y control de la contaminación marítima, así como vigilar y proteger el medio marino dentro del área de su responsabilidad, actuando por sí, o en colaboración con otras dependencias e instituciones nacionales o extranjeras;** Fomentar y participar con las autoridades civiles en misiones culturales y de acción en aspectos relacionados con actividades marítimas;

Y bajo esos lineamientos cabe hacer mención que también se encuentra el Consejo Supremo de la Defensa Nacional, el cual en sus considerandos señala: que para ese efecto es necesario mantener una completa armonía en las labores de los diversos Ramos de la Administración Pública y en las actividades privadas que interesan a la seguridad colectiva, por lo que resulta indispensable crear el Consejo Supremo de la Defensa Nacional, como expresión sintética de la unidad del país, en cuyo organismo estén representados todos los intereses, actividades e ideas que deben compartir la honda responsabilidad de salvar a la Nación.

Por otra parte también se encuentra regulada en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana, que dentro de sus articulados señala: que son instituciones armadas permanentes que tienen misiones tales como; defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación; garantizar la seguridad interior; **auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas; en caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.**

Cabe hacer mención que el Cuerpo de Policía Militar dentro de su cargo tiene el de coadyuvar a la conservación del orden y a la vigilancia del cumplimiento de las Leyes, Reglamentos y demás disposiciones militares; **Cuando reciba órdenes de las autoridades militares competentes. Y tendrá la finalidad de, proteger a las personas y a la propiedad pública y prevenir el pillaje y el saqueo en los casos de emergencia;**

**CAPITULO II****CONCEPTOS GENERALES****II.1.-CONCEPTO Y DEFINICIÓN DE PROTECCIÓN CIVIL.**

Al analizar la Palabra Protección, nos encontramos primeramente que se desprende, de su definición, como: "...Amparo. Favorecimiento. Defensa. En lo económico proteccionismo. Favor que un poderoso o un influyente dispensa a menesterosos o perseguidos, procurándoles lo que necesitan o librándolos de lo que les amenaza..."<sup>19</sup>

Asimismo "la expresión 'protección' deriva de la voz latina protectio que alude a la acción y efecto de proteger. Y 'proteger' deriva del verbo latino protegere que significa amparar, favorecer, defender."<sup>20</sup>

Consecuentemente al hablar de la Protección Civil, de acuerdo a Ley de Protección Civil para el Distrito Federal en su artículo 3º fracción XXIV la define como:

Protección Civil. - Conjunto de principios, normas, procedimientos, acciones y conductas influyentes, solidarias, participativas y corresponsales, que efectúan coordinada y concertadamente la sociedad y autoridades, que se llevan acabo para la prevención, mitigación preparación, auxilio, rehabilitación, restablecimiento y reconstrucción, tendientes a salvaguardar la integridad física de las personas, sus bienes y su entorno, frente a la eventualidad de un riesgo, emergencia, siniestro o desastre.

Acorde a lo señalado podemos considerar como un concepto de Protección Civil al conjunto de acciones desarrolladas coordinadamente entre el gobierno y los sectores social y privado para proteger, prevenir y auxiliar al hombre y su entorno físico de los daños que puedan ocasionar la presencia de un desastre natural o provocado.

---

<sup>19</sup> Guillermo Cabanellas. Diccionario de derecho usual. Tomo VI. XX edición 1981, Editorial Heliasta, impreso en Argentina. Página 484.

<sup>20</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, editorial Porrúa y la UNAM., México 1999, tomo IV P-Z página 2615.

Y de acuerdo al tratadista mexicano, Ignacio Burgoa Orihuela, el cual señala que... "las garantías individuales se pueden clasificar en cuatro grupos, a) garantías de igualdad, B) garantías de libertad, C) garantías de propiedad y d) garantías de seguridad jurídica, estando distribuidas en los primeros 29 artículos de nuestra Constitución... Considerando que la seguridad de las personas es imprescindible tal y como lo señala nuestra Constitución. Ya que de las Garantías Individuales y Sociales, no se excluyen sino se complementa el desarrollo de la personalidad, ya que podremos considerar que los derechos individuales están estructurados en torno a la idea de libertad; los derechos sociales responden al concepto de justicia social; los derechos individuales existen para todos los hombres..."<sup>21</sup>

Asimismo las Garantías individuales establecidas conforme a nuestra Carta Magna, donde se establece que "todo individuo que reside en México, cualquiera que sea su raza origen o procedencia, disfrutara de las garantías que la constitución concede y que por tal razón se llaman individuales figurando entre ellas en primer término, la libertad, la igualdad y la propiedad..."<sup>22</sup>

Toda vez que "Tales derechos anteriores y por encima de la vida del estado, estimados congénitos, inherentes, inalienables imprescriptibles y propios de la persona, con un contenido que se resuelve en necesidades reales, concretas definidas, que debe reconocer la autoridad del mismo como dogma indiscutible: la vida, la libertad, la propiedad, la seguridad, la igualdad etc..."<sup>23</sup>

Del mismo modo al ciudadano se le puede considerar, en su sentido más general, como individuo perteneciente a una sociedad política o a un Estado determinado; por extensión, el que debe lealtad al Gobierno del Estado en cuestión y puede exigirle protección. En su sentido más específico, el término ciudadano se aproxima mucho al significado original de la palabra. Sin olvidar el animo del juzgador al referirse en nuestra Carta Magna a que "todo individuo ... gozara de las garantías..." entendiendo por individuo cualquier persona física la cual estará bajo la protección de todas las leyes incluyendo las que regulan a la Protección Civil.

<sup>21</sup> Burgoa Orihuela Ignacio, Garantías Individuales, editorial Porrúa México 1998, Pág. 37.

<sup>22</sup> Acosta Romero Miguel y Genaro David Gongora Pimentel, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Legislación, Jurisprudencia y Doctrina, Editorial Porrúa S.A. México 1983, página 380.

<sup>23</sup> González Flores Enrique, Manual de Derecho Constitucional, Editorial Manuel Porrúa S.A. quinta edición México 1978, página 29.

## II.1.1.- DEFINICIÓN DE DESASTRES NATURALES

Existen diversos tipos de desastres, entre los cuales se encuentran los desastres naturales los cuales se definen como:

**"Desastres naturales;** desastres debidos a circunstancias naturales que ponen en peligro el bienestar del ser humano y el medio ambiente. Se suele considerar como tales a aquellos que son debidos a fenómenos climáticos o geológicos, lo que excluye los riesgos sanitarios que representan los agentes patógenos.

Los riesgos más conocidos y divulgados son los que se materializan de forma accidental, a menudo con alcance catastrófico. Con todo, hay riesgos continuados cuya naturaleza resulta menos obvia, como los relacionados con la radiactividad natural o los metales tóxicos presentes en la naturaleza. Existen numerosos desastres tanto continuos como accidentales debidos al ser humano, que pueden tener un impacto comparable al de los desastres naturales más graves."<sup>24</sup>

Por lo tanto, en el estudio de los posibles desastres es fundamental, concretamente para aquellos que permiten identificar qué es natural, que es consecuencia de la actividad humana o qué se debe a ambas causas. La caracterización de los desastres son factores importantes, la extensión del área afectada, la intensidad del impacto, la duración del impacto, para así saber la predecibilidad.

Los desastres naturales, en sus formas más graves, ocurren sobre todo en los países en vías de desarrollo, lo que en parte refleja las condiciones climáticas de los trópicos, en parte la localización de zonas de riesgo geológico, y en parte una peor infraestructura en lo que se refiere a la protección de la población y el medio ambiente. Los desastres naturales más espectaculares son los terremotos y la erupción de volcanes, que se producen en los bordes de las placas continentales y son, por lo tanto, característicos de ciertas áreas, en particular del Pacífico. La intensidad de un terremoto se mide por la escala de Richter.

---

<sup>24</sup>"Desastres naturales." *Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2000*. © 1993-1999 Microsoft Corporation.

La actividad humana ha incrementado la gravedad de las inundaciones en algunas áreas debido a los cambios en el uso del suelo, como los provocados por la urbanización y la deforestación.

## II.2.-ANTECEDENTES DE ORGANIZACIÓN

Al hablar de Protección Civil, nos remontaremos a los principios socio-organizativos que le dieron origen.

Y estos fueron los Sismos del 19 y 20 de Septiembre de 1985, ya que una vez acontecidos estos y ver la secuela de desastres que ello origino; nuestros legisladores se pudieron percatar de que no teníamos un programa eficaz de Protección Civil que ayudara a nuestra comunidad ante el caso de un desastre. En ese entonces el Presidente de la República el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado acordó el 9 de octubre de 1985 la creación de la Comisión Nacional de Reconstrucción, para que buscaran un programa eficaz contra cualquier tipo de desastre, entonces por decreto presidencial del 9 de Octubre de 1986 se crean las Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil. Conformándose con ello la Organización de las diferentes dependencias para dar una ayuda más eficaz y mejores programas de prevención ante cualquier tipo de desastre.

Más sin embargo se debe tomar en cuenta que en nuestra comunidad aún no ha despertado, la conciencia de cultura, ante la presencia de algún desastre, nos falta una base de unidad donde actuemos en beneficio de la humanidad.

Cabe mencionar que dentro de la organización del Sistema de Protección Civil, se debe considerar y establecer que primeramente, la vamos a constituir en tres niveles que serán los que están conformados por una organización Federal, Estatal y Municipal. Haciendo mención de que los sectores social y privado serán invitados a una permanente y estrecha colaboración con los objetivos nacionales y sectoriales mediante la concertación de acciones conjuntas.



"La desconcentración, consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia en favor de órganos que le están subordinados, jerárquicamente".<sup>25</sup>

De ésta manera, considero que la administración del Sistema Nacional de Protección Civil es desconcentrada, ya que tiene si bien es cierto que fue creado por un decreto presidencial, se rige por una ley y un reglamento, asimismo depende siempre de la Presidencia y a su vez también de una Secretaría de Estado, su competencia es Federal, tiene su patrimonio propio; las decisiones más importantes requieren de la aprobación del órgano del cual dependen; tiene autonomía técnica; su nomenclatura puede ser variada, su naturaleza jurídica hay que determinarla teóricamente en cada caso estudiando en particular al órgano que se trate; en ocasiones tienen personalidad propia.

Y es solamente "En el Derecho mexicano que los órganos desconcentrados son los creados mediante leyes, decretos, su reglamento interior, por acuerdos o por simple acuerdo; sin determinarse por qué motivo algunos son creados por leyes, otros por decretos, dentro de un reglamento interior o incluso por simple acuerdo del Ejecutivo Federal...".<sup>26</sup>

Desde tiempos inmemorables el ser humano se ha preocupado por conservar su entorno y proteger su vida ante la presencia de cualquier desastre que ponga en peligro su estabilidad ya sea emocional o lo perjudique económicamente.

Es primordial la tarea del estado el de conservar y proteger a la sociedad y en su integridad al ser humano, tanto en sus bienes materiales como en su integridad física, así como el de evitar el daño a la naturaleza, la prevención ante los peligros provenientes de agentes o fenómenos naturales o humanos que puedan provocar algún desastre.

Toda vez que con los sismos ocurridos en el mes de Septiembre de 1985, los cuales produjeron los más graves daños a la Ciudad de México tuvieron un efecto positivo-entre tantas consecuencias desastrosas- que fue la de revelar la gran capacidad de esfuerzo colectivo de

---

<sup>25</sup> Gabino Fraga, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., 33ª edición México 1994, página 165.

<sup>26</sup> Acosta Romero Miguel, Derecho Administrativo, editorial Porrúa 14ª edición, México 1999, página 455.

los habitantes del Distrito Federal, en las labores de rescate y salvamento, que de una manera espontánea, de todos conocida y reconocida.

"Considero de vital importancia poner en relieve en ésta ocasión, no sólo el hecho de la colaboración espontánea y generosa prestada por la población con ocasión de este siniestro, sino, señalar la oportunidad de aprovechar positivamente esa fuerza de solidaridad y de colaboración colectiva y en este suceso podría tal vez ser el punto de partida, para cambiar favorablemente la vida social y política de México".<sup>27</sup>

Es por ello que al hablar de organización, debemos entender que la organización, será tanto de las personas encargadas de vigilar el funcionamiento del estado como de aquéllas que sirven para auxiliar en el cumplimiento de está tarea, así también como de organizaciones sociales, tanto públicas como privadas.

Y de todas aquéllas que se preocupen por la seguridad y estabilidad de la sociedad ante la presencia de un desastre o peligro inminente, que ponga en riesgo la vida, la seguridad, la integridad física y sus bienes materiales de las personas. Llamando Protección Civil, a la estructura institucional del Sistema, la cual esta integrada por las dependencias y entidades de la Administración Pública, así como por los organismos de coordinación entre la federación, los estados y municipios y por la representación de los grupos sociales y algunos privados que participan en la protección civil.

La Ley General de Protección Civil tiene competencia Federal, independientemente de que cada Estado tenga su propia legislación así como el Distrito Federal, el cual tiene la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal, así el Sistema Nacional de Protección Civil su competencia es federal y depende de la Secretaría de Gobernación, porque se encarga de vigilar y regular la seguridad de los gobernados

Ya dentro del Distrito Federal esta el SINAPROC (central) (Sistema Nacional de Protección Civil), el cual pertenece a la Dirección General de Protección Civil dependiente de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal.

---

<sup>27</sup> Galindo Garfías Ignacio, Algunas consideraciones sobre la Prevención de Seguridad Civil, Pág. 2.

A su vez a nivel delegacional se cuenta con las Subdirecciones de Protección Civil, las cuales pertenecen a la Subdirección de Jurídica y Gobierno de cada delegación Política del Distrito Federal

Dentro de la organización, de la Protección Civil esta se va a dividir en tres grandes bloques los cuales estarán integrados en el ámbito Federal Estatal y Municipal considerando que son los tres niveles de gobierno.

Así la estructura del sistema ésta formada por las dependencias y entidades de la administración pública, los cuales coadyuvan con el Sistema Nacional de Protección Civil, así como los diferentes organismos de coordinación entre la federación y los estados y los municipios.

#### **EL PRIMER BLOQUE.- El titular del ejecutivo.**

El titular del Sistema Nacional de Protección Civil es quien preside el poder ejecutivo, que es el Presidente de la República, y será este quien presidirá dicha organización, estando al frente de todo.

Será el Presidente de la República, el titular de toda ésta organización y de las decisiones que se tomen estarán a cargo de él. Asimismo dictará los lineamientos generales para conducir las labores de protección civil, con la finalidad de lograr la participación de los diferentes sectores y grupos de nuestra sociedad siendo éste, quien se encargue de concertar las acciones del gobierno de la república con los poderes estatales y municipales respetando los lineamientos de su soberanía.

Los estados y los municipios se fortalecerán con las acciones de coordinación con apego a las disposiciones y a los mecanismos previstos por las legislaciones normativas vigentes.

Y será la Secretaría de Gobernación la encargada de coordinar todas las decisiones que tome el Presidente de la República.

Independientemente de que sea la Secretaría de Gobernación la encargada de coordinar el Sistema el Presidente de la República se apoya en las Secretarías de Estado o también llamadas Gabinete de Protección Civil el cual está integrado por las Secretarías de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Salud y Desarrollo Social, Agricultura y Recursos Hidráulicos, así como de la Comisión Federal de Electricidad, entre otras más, para tener una mejor coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil.

La Secretaría de Gobernación, forma parte del gabinete, y tendrá a su cargo la planeación, coordinación y ejecución de las acciones específicas para la prevención y el auxilio.

Las acciones que se realizan para atender las necesidades, la ayuda y la atención de emergencia, podremos considerarla o dividirla en niveles de ejecución;

1a. En acciones de prevención, siendo éstas estables, ello significa, que siempre existirán de forma permanente.

2a. Las que son de apoyo, estas son de corta duración y aparecen en el territorio afectado donde se solicita dicho apoyo.

## SEGUNDO BLOQUE.- El poder estatal

El segundo gran bloque de esta organización, será el poder Estatal, el cual como en el anterior estará encabezado por el Gobernador el cual delegará sus atribuciones en el Jefe de Operaciones que normalmente es el jefe de la unidad estatal de protección civil y a su vez éste se apoyará en un cuerpo consultivo el cual será el responsable de las tareas de operación y aprovisionamiento de los ciudadanos. Encargado de la tarea de que se tengan los albergues suficientes para la población que vaya a ser evacuada, así como vigilar los mismos.

Las fuerzas operacionales del estado se van a dividir en tres áreas:

1. Servicios públicos sociales y de rescate de los estados y municipios.
2. El ejército y la armada, si su intervención es solicitada y otorgada.
3. Las organizaciones privadas y sociales.

### **TERCER BLOQUE.- El poder municipal.**

El tercer bloque, está integrado por la organización Municipal, la cual estará encabezada por el Presidente Municipal el cuál delegará sus atribuciones en el jefe de la unidad de protección civil, quien a su vez también se apoyará en una comisión consultiva de emergencia y el cual trabajará, a través de fuerzas operacionales del municipio dividida en tres áreas.

1. Sector público y sociales
2. Las organizaciones de protección
3. Organizaciones privadas y sociales

No perdiendo de vista que si bien es cierto que la organización está dividida en tres bloques, también los es que los mismos se dividieron para que existiera una mejor organización y que se abarcaran todas las áreas, delegando funciones, atribuciones y obligaciones para un mejor desempeño y un mejor servicio.

Debiendo existir siempre la comunicación y coordinación, en todas las acciones que se realicen, respetando la jerarquía de las autoridades y el personal que se encuentre para cubrir el apoyo solicitado, ya que la comunicación debe ser la base entre las organizaciones, para que no exista alguna discrepancia entre ellas.

En la Ley de Protección Civil del Distrito Federal, también se debe señalar que existe delegación de facultades o atribuciones; en forma local dentro del Gobierno del Distrito Federal. Las cuales también se encuentran a nivel Federal, y como un ejemplo de ello sería, que el titular del poder ejecutivo, el cual se encuentra representado por el Presidente de la República, quien tiene la facultad de dirigir el SINAPROC (Sistema Nacional de Protección Civil), asimismo podrá delegar atribuciones al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, mismo que a su vez delega atribuciones a sus Jefes Delegacionales, los cuales con fundamento en el artículo 117 y 118 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el cual se prevén las facultades de la delegaciones.

En cuanto a la participación de la autoridad, ya sea esta Federal Estatal o Municipal debemos de tomar en cuenta que constitucionalmente estas competencias están delimitadas en

los términos del artículo 124 de nuestra Carta Magna, ahora bien en los momentos de desastres y en los cuales en muchas ocasiones suceden en un espacio territorial determinado el cual corresponde a uno o varios estados, de acuerdo a la magnitud del desastre es que se determinara si intervendrá la autoridad federal o estatal para la participación de las labores correspondientes de Protección Civil. Si la magnitud del evento no llega a la denominada como desastre será la Dirección de Protección Civil del Estado la que se encargara de resolver la problemática; cuando dicha calamidad abarque dos estados o más, entre los Estados existirá una coordinación. Empero cabe señalar que jurídicamente esta situación no se encuentra regulada por la ley en la materia en cuanto a quien va tener mayor jerarquía en determinado momento asimismo, no contempla una solución en cuanto a que autoridad le corresponde tomar la iniciativa y organizar a los grupos gubernamentales y altruistas que participan en la ayuda de la población, ante esta situación se ha observado que al no existir una dirección en esos momentos del impacto físico que ha sufrido la comunidad se crea incertidumbre descontrol y sobre todo se pierden la fuerza física y moral de los individuos que participan ayudando a los pobladores de las comunidades afectadas, por lo que es importante legislar al respecto en el sentido de que inmediatamente que suceda un desastre en una o varias comunidades, y en vista de que todas van con un mismo fin, se deben de señalar que autoridad va ha ser la que va organizar dirigir en ese momento, otra solución sería darle a cada autoridad su ámbito de competencia que este determinado en la ley o en su caso crear un consejo de Protección Civil que este formado por los responsables de la Protección Civil tanto Federal como Estatal y Municipal

Presidiendo el mismo ya sea el funcionario federal o estatal y ese consejo se determinen las competencias de acción de los Servidores Públicos que participan en las tareas de Protección Civil, con estas acciones que se proponen se pretende que no haya incertidumbre en los momentos de crisis y si una organización con la finalidad de lograr un mayor apoyo a la población y sobre todo con eficacia

México es un país con un alto espíritu altruista, los hechos nacionales e internacionales en los que ha participado nuestro país, así lo demuestran, por lo que no es extraño que los nacionales se agrupen en forma voluntaria con el fin de ayudar a sus semejantes en los momentos de necesidad, ante esta situación cuando sucede un desastre emergen grupos voluntarios con un fin altruista de ayudar a sus semejantes en esos momentos críticos, lamentablemente estas fuerzas altruistas se desperdician en razón de que no existe

autoridad o persona alguna que organicen este voluntariado para hacerlo más eficaz ya que en ocasiones estos grupos nacen en esos precisos momentos y otros ya tienen su historia así también encontramos individuos que en forma personal se presentan al lugar del conflicto para ponerse a las ordenes de quien pueda necesitar su ayuda; por lo que debemos de terminar con esas circunstancias que únicamente crean desconcierto y apatía para aquellos individuos que ven que su esfuerzo es desperdiciado por la falta de control y organización de estos grupos voluntarios

Y en el caso de una coordinación de emergencia se debe contemplar la designación de un sólo mando así como la estructura piramidal en la coordinación de las diversas organizaciones que intervienen desde el nivel Federal, Estatal y Municipal, hasta los grupos especializados involucrados como la Cruz Roja por ejemplo estableciendo un marco de flexibilidad dinámica, reglamentos procedimientos, estrategias, acciones y objetivos previsibles.

Con lo cual se debe asegurar el satisfactorio cumplimiento de las tareas que se planteen para su cumplimiento.

### II.3.-FORMAS DE ORGANIZACIÓN

Desde la aparición del ser humano en el mundo este siempre se ha enfrentado a la naturaleza la cual es superior y en cuanto a su fuerza física, es por ello que el hombre ha tendido siempre ha buscar a sus semejantes y por lo tanto se agrupa en un principio en hordas posteriormente clanes, y así sucesivamente hasta llegar a formar el Estado, es una forma de organización dentro de la cual los individuos participan para tener una mejor relación, pero esta convivencia no se queda en los momentos de paz y tranquilidad sino que también se entiende el ser humano en los momentos difíciles como es en el caso de un desastre por lo que aún a pesar de esos momentos críticos no se olvida la humanidad de su concepto de convivencia, tan es así que es en esos momentos críticos cuando la misma se refleja en el más alto concepto de convivencia y armonía .

Dentro de las formas de organización en nuestra sociedad está se constituye de diversas formas y de acuerdo a la conducta de cada individuo, así como su personalidad, pero no debemos olvidar la convivencia del hombre, toda vez que este es un hecho radical desde el

principio de su existencia hasta el fin ya que la presencia del prójimo no es un hecho accidental sino un hecho universal y necesario.

Y una de las formas de organización, señalará que el Sistema Nacional de Protección Civil descansa en tres estructuras fundamentales tales como de:

- Consultiva
- Ejecutiva
- Apoyo

La Consultiva, donde el sostén técnico, son los Consejos Nacionales, Estatales y Municipales de protección civil que proporcionan, en el espacio institucional para formalizar el acuerdo y concertación entre los diversos sectores de la sociedad.

La Ejecutiva, la cual primeramente se encuentra el Presidente de la República, posteriormente el Secretario de Gobernación, que suplente las ausencias del primero.

Asimismo, "el sistema dispone finalmente de una estructura orgánica participativa en el que se desenvuelven grupos y personas vinculadas a la protección civil denominados genéricamente voluntarios.

Y los de apoyo; que son instrumentados con actividades como las siguientes: planificación, coordinación marco jurídico, organización de recursos financieros, recursos materiales y humanos educación y capacitación, participación social, investigación y nuevas tecnologías, comunicación social, mantenimiento conservación y creación de instalaciones de protección civil, realización de la protección civil, control y educación..."<sup>28</sup>

Cada individuo pertenece a un grupo determinado en donde en ese grupo guarda una serie de relaciones de variados tipos, tales como sentimientos de solidaridad lazos emocionales así también como homogeneidad en su forma de vida, autoridad, o de responsabilidad, dependencia, o actividades educativas.

<sup>28</sup> El Sistema Nacional de Protección Civil, Un Plan común para protegernos Sria. de Gobernación, Pág. 20,24,26.



Asimismo esta conducta se forma de acuerdo al lugar en donde se radique o comúnmente viva, ya que dentro de cada comunidad se desarrollan actividades diferentes y no son las mismas actividades que se realizan en la ciudad, a las que se hacen en una comunidad más pequeña o dependiendo de la profesión de cada persona es que se relacionan entre sí, también depende de la cultura que tenga cada una y de las actividades que realicen, así como la posición económica a la que pertenezcan etc. .

Considerando a "la sociedad como una totalidad imprescindible de estructuras y relaciones de distinto nivel, que expresan la complejidad de la vida social, la unidad de la multiplicidad, en interconexiones dialécticas: relaciones materiales y relaciones ideológicas, ser social y conciencia social, base y supraestructura. Sin descubrir la esencia de los distintos fenómenos de la realidad social y de sus leyes objetivas, es imposible conocerla naturaleza de una sociedad singular, sus estructuras y sus relaciones..."<sup>29</sup>

Es por esto, que existen múltiples grupos sociales y los mismos de acuerdo a sus características los podemos dividir en: necesarios, como es la familia; eventuales, como lo es, la reunión esporádica o espontánea en algún grupo deportivo o social por mencionar algunos, ya que siempre ha existido en todos los lugares alguna forma de reunión.

#### A) MUCHEDUMBRE.

La muchedumbre la vamos a definir como grupos sociales no organizados, que son de carácter transitorios e inestables. Asimismo a está la vamos a definir en sentido lato y en sentido estricto.

"En sentido lato: entiéndase por muchedumbre el hecho de la reunión o congregación transitoria e inestable de una considerable pluralidad de sujetos humanos en un lugar, de los cuales por virtud de ese coincidir en un cierto sitio, se desarrollan fenómenos de interacción y algunas formas comunes de comportamiento sin que formen ninguna unidad colectiva...

---

<sup>29</sup> Lombardini Miguel C, Fundamentos de Sociología, Editorial Cartago, México 1976, página 226.

En tales hechos de reunión de una multitud de gentes, se da tan sólo su estar en el mismo lugar, sin que por eso formen unidad de ninguna especie. Pero esa coincidencia de personas diversas.

En sentido más estricto: entiéndase por muchedumbre la reunión de seres humanos los cuales forman una unidad, siquiera ésta sea nada más que transitoria, inestable y relativa a determinados aspectos circunstanciales. Es decir en ese sentido la muchedumbre es una multitud de personas que, por la causa que sea, dirige su atención hacia una misma cosa, con lo cual empieza a surgir una cierta unidad de comportamiento...".<sup>30</sup>

Teniendo ciertas características esta clasificación, primeramente debe de ser una congregación o reunión en un determinado lugar, siendo transitoria o temporal, inestable, esto es que no permanezca mucho tiempo en un mismo lugar, teniendo un foco de atención común, no actúan en nombre de alguien, ni tienen estructura alguna.

"Cabe establecer todavía otras clasificaciones de las muchedumbres, entre esas clasificaciones hay que establecer en primer lugar, la que se distingue entre muchedumbres pacíficas y muchedumbres excitadas.

También hay que mencionar la clasificación entre muchedumbres con conductor o con líder y muchedumbres sin él. Las muchedumbres excitadas siempre presentan un conductor o líder. Entre las pacíficas, en cambio, las hay que pueden tener un líder, pero las hay también sin él."<sup>31</sup>

## B) MODOS COLECTIVOS DE CONDUCTA

De acuerdo a nuestra forma de vida a nuestras actitudes, creencias, usos o costumbres, es que dividimos nuestra conducta.

"Las sociedades humanas compuestas de familias sin agregados más amplios, son de dos tipos la étnica y la demótica. Las sociedades étnicas son agregaciones genéticas: un

<sup>30</sup> Recasens Siches Luis, Tratado General de Sociología, editorial Porrúa S.A., 20ª edición, México 1986, Páginas 437, 438.

<sup>31</sup> Ibidem. pág. 438

parentesco por la sangre; real o ficticio es su lazo social capital. Las demóticas; son las asociaciones congregadas. Grupos de gentes unidas por concursos habituales, intereses mutuos y cooperación, sin hacer grandes referencias a los orígenes o las relaciones genéticas.

Entre las sociedades étnicas, es preciso clasificar todas las comunidades, desde las hordas salvajes más pequeñas, pero sin incluir los Estados civilizados, que han llegado a establecerse permanentemente en un territorio definido, y han entrado en el periodo del desenvolvimiento de la constitución social, unida ya a un comercio sistemático y diversificado, a una multiplicidad de las artes y de las vocaciones, y a una división de la población en clases sociales bien definidas, actualmente puede ser estudiada comparativamente con las comunidades existentes.<sup>32</sup>

En nuestra sociedad la mayoría de los modos de conducta son influenciados, por diferentes estereotipos de conducta así como por la conducta de otros seres humanos que casi siempre son los que están más cerca de nosotros, y que dependiendo en cada etapa de nuestra vida que vivamos vamos a tener siempre la influencia del modo de conducta y del ambiente en donde nos encontramos, así como el modus vivendi, ya que de quienes nos dieron primeramente nuestra educación es que a través de ellos aprenderemos como debemos de comportaremos y como debemos de actuar, y lo que asimilemos será nuestro modo de conducta y que con posterioridad irán cambiando de acuerdo a la etapa que vamos viviendo y a nuestra forma de relacionamos ya que dependiendo de cada círculo de convivencia en donde nos encontremos será la forma de actuar o la conducta que tengamos ya que ciertamente la conducta es influenciada por las demás personas llamado a esto una transición por herencia o por socio-cultura.

Y al hablar de socio-cultura, me refiero a que cada persona tiene su propio pensar y actuar que en una colectividad cada individuo piensa diferente aunque muchas de las veces realicen conductas similares, las razones del porque las realizan podrían ser encausadas por distintas formas de pensar, por ejemplo podríamos mencionar una manifestación en donde todas las personas aparentemente tienen un fin común el de manifestarse públicamente, pero cada una tiene su propios objetivos o lineamientos a seguir ya que cada uno tiene su propio propósito que pretende lograr.

---

<sup>32</sup> Giddings Franklin E, Principios de Sociología, Editorial Albatros, Buenos Aires. ARG 1944, página 185.

Al referirnos a la sociedad, entenderemos que la misma es una organización social la cual esta integrada por los hombres y otros factores más, sin embargo al hablar de su conducta está siempre estará influenciada por diversos factores sociales.

"...Incluso cuando el hombre obra como individuo, como persona única su obrar esta influido, hasta cierto punto incluso cuando tiene rasgos de originalidad, por lo que ha aprendido de los demás -tanto de la herencia socio-cultural, como de las otras personas vivas; esta influido por la acción que los demás ejercen sobre él positivamente -como incitación-, o negativamente -como estímulo que suscita una reacción contraria; está influido por tomar a veces en consideración a otras personas, para llamar su atención, para tener su aprobación o su benevolencia, para conseguir su colaboración para emularlas (imitar las acciones de otros), para hostigarlas para molestarlas para combatir las etc.; está influido por la huella o rasgo que pretéritas experiencias en el trato con los demás han dejado impresas en la personalidad del individuo actuante; esta influido por el hecho de que el hombre; aun cuando se desenvuelva con originalidad, maneja un conjunto de ingredientes (ideas procedimientos, experiencias) que han recibido de otros o de la herencia socio-cultural."<sup>33</sup>

Con lo anteriormente descrito establece que lo social es un conjunto de hechos de la vida humana, pero no como algo individual, privativo o exclusivo de un sujeto, sino como hechos que se producen en la coexistencia y en la convivencia de los hombres.

Podemos considerar que el obrar colectivo es aquél en que la conducta de un individuo está decisivamente influida y determinada por causas genéricas que dominan en un grupo en las cuales participan los miembros de ese grupo en su cualidad de miembros, y no como individuos únicamente. Y esto sucede cuando el individuo actúa de acuerdo con los usos, las costumbres las valoraciones vigentes en cierto grupo.

Cabe hacer mención, que la personalidad de cada individuo está compuesta de comportamientos innatos o adquiridos y algunos otros aspectos se han aprendido por la herencia cultural y todo ello concatenado forman su conducta.

---

<sup>33</sup> Recasens Siches Luis, Tratado General de Sociología, Editorial. Porrúa S.A., Vigésima Edición, Méx. 1986, página 189.

#### II.4.-A QUE DENOMINAMOS SOCIEDAD Y COMUNIDAD

De acuerdo al sociólogo Fernando Töennies, citado por Recasens Siches el cual señala que "...la organización social colectiva la llama Töennies "gemeinschaft" o sea comunidad, en donde domina la voluntad esencial y las normas sociales son fundamentalmente las reglas morales y la concordia; y nombra "gesellschaft" o sociedad a la corporación regida por la voluntad arbitraria y cuyas normas sociales son el derecho y las convenciones."<sup>34</sup>

Consideraremos a la comunidad como aquella unión social, en la que todos los individuos se preocupan por ellos mismos en los que existen lazos afectivos, y la cual tiene sus bases en la convivencia interpersonal afectiva, careciendo de este sentimiento ya casi la mayoría de las personas, y siendo por ejemplo en provincia pequeños lugares donde podremos ver esto. Ya que en las grandes ciudades existe un hermetismo hacia el dolor de las demás personas, nos falta esa sensibilidad y esa falta de calidez humana, que solo se hace presente cuando existe alguna desgracia colectiva, que afecte a un determinado grupo de personas.

Y así "en ese mundo social interactúan los seres reales movidos por sus necesidades percibidas, los entes culturales como encarnaciones prácticas y domésticas de los valores aceptados y los factores dinámicos, que fuerzan el movimiento, la acción y la perfección en permanente equilibrio entre la cohesión conveniente y necesaria, y el progreso posible y oportuno. Esta interacción objetiva constituye, lo que conocemos como los procesos de vida social. Son el núcleo del acto social y están formados de simple interacción..."<sup>35</sup>

#### II.5.- CONDUCTAS INDIVIDUALES

El individuo tiene su propia conducta individual que a diferencia de las conductas colectivas que actúan por influencia de la sociedad cada hombre, cada individuo, cada persona tiene su propio actuar, siendo lo que el propio sujeto vive, ya el mismo puede tener dos modos o clases de vida siendo estos individuales y no individuales, las individuales podemos

<sup>34</sup> Gómez Jara Francisco, Sociología, Editorial Porrúa, México 1989, página 35.

<sup>35</sup> Carreño Gomariz Pablo Antonio, Fundamentos de Sociología, Ediciones Rialp S.A. Madrid 1978, página 70.

considerarías como aquéllas conductas que tiene el propio hombre en su intimidad con su familia con un círculo más cerrado de individuos personalizados, en donde tendrá una conducta diferente con una comunidad más amplia que será donde desarrolle su conducta colectiva ya sea en un grupo de personas conocidos (amigos) o en su centro de trabajo (donde labora o desempeña alguna actividad).

Todos estos aspectos mezclados dan como resultado la conducta individual de cada persona debiendo tomar en cuenta los ingredientes de índole social, de tipo colectivo, como son los hábitos, usos, costumbres, oficios que desempeñe, su profesión, asimismo si vive una área rural o urbana, la educación que reciba, la posición económica que tenga la clase social etc., todo esto lo podremos considerar como factores sociales que cambian el yo profundo de cada individuo.

## II.6.- CULTURA SOCIAL

Podemos entender como cultura a un sistema relativamente integrado de ideas, valores, actitudes y modos de vida, con patrones establecidos que poseen cierta estabilidad dentro de una sociedad, de un modo que influyen en su conducta y en su estructura.

Siendo la cultura, modelos o patrones de conocimientos de conductas que ya han sido socialmente aprendidos, por esto lo llamamos cultura social. Y todo esto requiere de un proceso de aprendizaje, el cual es básicamente social y el cuál no nace únicamente de la relación humana, sino de la cultura consiste en patrones comunes de una comunidad o de una colectividad, y al ser los mismos abstractos y manifestándose en la cultura, en conductas concretas y resultados. Y teniendo cada cultura creencias, valores, normas y sus modos no normativos de conducta, ya que toda cultura posee sus conocimientos objetivos sobre la naturaleza y sociedad ya que de otra forma no podría sobrevivir.

## II.7.- HECHO SOCIAL

"La teoría de Durkheim sobre los hechos sociales puede en gran parte aplicarse al análisis de los de los modos colectivos de conducta, los cuales son uno de los casos típicos del hecho social.

Según Durkheim, los hechos sociales son fenómenos de indole mental, los cuales se han formado, en última instancia por aportaciones de datos o ingredientes psíquicos (por tanto, de los individuos), pero que, una vez constituidos como tales hechos sociales, cobran una nueva magnitud y notas peculiares, que ya no son reductibles a los ingredientes individuales, ni explicables por estos".<sup>36</sup>

Ya que la representación colectiva la consideraremos como el hecho social, ya que la sociedad no es simplemente una suma de individuos, sino al contrario es un sistema creado por la asociación por la realidad específica que posee caracteres propios.

Los hechos sociales, son las cosas plasmadas ya externamente los actos externos que realiza el individuo, siendo estos los objetivos plasmados en cada acto. Considerando a los hechos sociales como actos coactivos que ejercen presión en el individuo y que moldean el comportamiento del individuo, para realizar determinado acto.

Es la sociología la que se va a encargar de estudiar toda conducta y hecho social del hombre, así como su modo de actuar ya sea en forma individual o colectiva. Ya que los hechos sociales son conductas exteriores del individuo y al mismo tiempo moldean las acciones humanas de un modo característico, es por este motivo que los hechos sociales van a ser aquellas características o actos que realiza el individuo de acuerdo a su conocimiento objetivo de la vida.

---

<sup>36</sup> Recasens Siches Luis, Tratado General de Sociología, Editorial Porrúa S.A., Vigésima edición, México 1986, Pág. 208.

"...sin embargo el derecho no ha nacido en la vida humana por virtud del deseo de rendir culto u homenaje a la idea de justicia sino para colmar una ineludible urgencia de seguridad y de certeza en la vida social... correspondiente a una necesidad humana."<sup>37</sup>

## II.8.-FACTORES DEL CAMBIO SOCIAL

"El cambio social, cuando este se da debemos saber primeramente que es lo que esta cambiando ya que lo que cambia en este caso son las estructuras sociales, ya que la sociedad es dinámica y muchas veces el cambio social es un equilibrio de la misma sociedad".<sup>38</sup>

Cuando hablamos de factores sociales nos referimos a los procesos y los elementos que provocan el cambio social. Este se produce constantemente a través de la acción de los grupos humanos o bien a lo largo del desarrollo humano e histórico de la sociedad.

Y son diversos factores los que influyen en el cambio social, como son:

- Los factores socio-económicos
- Los factores geográficos ecológicos
- Los factores Psicológicos
- Los factores demográficos

El Cambio Social podemos considerar que se regirá por:

### A)FACTORES EXTERNOS DE LA NATURALEZA

Para determinar cuales son los factores externos de la naturaleza que van a producir diversos cambios en nuestra sociedad o comunidad, los vamos a definir como aquéllos en los que, la mano del hombre no dispone las consecuencias que pudieran producir, siendo estas causas meramente naturales como lo sería por ejemplo, una inundación por causa de la lluvia,

<sup>37</sup> Recasens Siches Luis, Vida Humana Sociedad y Derecho, Editorial Fondo de Cultura Económica, Impreso en México, 2a edición México 1945, página 121.

<sup>38</sup> Ginner De los Ríos Francisco, Estudios y Fragmentos sobre la teoría de la persona social, Editorial Rojas Madrid 1899, Pág. 96.



una erupción volcánica, un sismo o un terremoto etc. que pueden cambiar la vida o el entorno social de una sociedad o una comunidad, ya que al producirse un fenómeno de este tipo, hace que se realicen cambios necesariamente sin que los mismos estén previstos.

## **B) TRASTORNOS SOCIALES**

Los trastornos sociales se van a producir básicamente y principalmente en el hombre mismo, ya sea dentro de la sociedad o comunidad, ya que este se produce a consecuencia de cambios o desequilibrios, producidos muchas veces por el rápido crecimiento de la comunidad, por el cambio en los procesos económicos, los cuales a su vez producen cambios en su modo de vida, un ejemplo de ello serían las guerras o conflictos. Todos estos factores que producen cambios sociales, también podremos llamarlos trastornos sociales los cuales van a producir meramente un cambio radical al grado de llamarlo trastorno dentro de la sociedad.

## **II.9.-OBJETIVOS DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL.**

Dentro del objetivo principal del Sistema Nacional de Protección Civil, se considera que el objetivo básico; que es el de preservar la vida, proteger a la persona y a la sociedad ante cualquier eventualidad provocada por algún desastre, ya sea 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.

"Del objetivo básico se desprenden objetivos de finalidad, de función, de apoyo administrativo y de ordenación territorial.

Como objetivos de finalidad aparecen; -afirmar el sentido social de la función pública de protección civil integrando a sus programas, instrumentos y acciones para el desarrollo de la nación; extender en la población una conciencia y una cultura de la protección civil y aún de la autoprotección para liberarla de las amenazas de la incertidumbre y la inseguridad y posibilitarla

para una participación más amplia y más libre; Coadyuvar a establecer un nuevo orden nacional en materia de protección civil integrando el Sistema Nacional de Protección Civil y los sistemas estatales y municipales...<sup>39</sup>

Con lo anterior entendemos que la participación de la comunidad, es fundamental ya que hay que motivar a la misma para crear una conciencia y cultura de autoprotección civil. Dentro de estos objetivos de finalidad se encuentra también el de la coadyuvancia para establecer un nuevo orden nacional en materia de protección civil integrado por el SINAPROC (Sistema Nacional de Protección Civil) y los sistemas estatales y municipales:

De esta manera deben corresponder a la definición que se apoya a la letra de los preceptos constitucionales como lo está establecido en las Garantías Individuales, ya que deben de cumplir con los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo donde se plantean las estrategias a seguir para saber si esta se cumple.

Para cumplir con los objetivos del SINAPROC como son; crear en la población una conciencia y una cultura para que puedan darse cambios en su conducta, en los valores, en sus actitudes, relacionadas con la protección civil, esta debe ser elaborando políticas y programas coherentes para que se cumpla el proceso de cambio cultural, alentando la investigación técnica social y científica vigilando los efectos en la población afectada, así como brindar todo el apoyo necesario al cambio tecnológico. Para lo cual se debe de dar apoyo realmente eficaz a las tareas nacionales estatales y municipales y locales.

Sistema Nacional de Protección Civil estará dentro del ámbito federal estatal y municipal, para dar cumplimiento a dichos objetivos en donde se van constituir en:

A) El primer objetivo lo constituye el de prevención y se refiere al conocimiento del estado de las cosas, previo al impacto del agente perturbador y a las bases que permiten disminuir sus efectos.

---

<sup>39</sup> Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, Com. Nac. de Reconstrucción. México 1986, página 111.

**B) El segundo objetivo es el de auxilio o atención y se refiere a las acciones de socorro durante la emergencia por el impacto del agente perturbador y las primeras acciones de vuelta a la normalidad.**

Tomando en cuenta, que los objetivos del Sistema Nacional de Protección Civil, los cuales se encuentran plasmados en la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal, el cual dentro de su articulado señala;

Artículo 30.- Para los efectos de esta Ley se entiende por:

**XXIV.- Protección Civil: Conjunto de principios, normas, procedimientos, acciones y conductas incluyentes, solidarias, participativas y corresponsables que efectúan coordinada y concertadamente la sociedad y autoridades, que se llevan a cabo para la prevención, mitigación, preparación, auxilio, rehabilitación, restablecimiento y reconstrucción, tendientes a salvaguardar la integridad física de las personas, sus bienes y entorno frente a la eventualidad de un riesgo, emergencia, siniestro o desastre;**

Artículo 31.- Los Programas General de Desarrollo y de Desarrollo Urbano del Distrito Federal precisarán objetivos, estrategias y prioridades globales de la protección civil.

Artículo 32.- La planeación de la protección civil se fundamenta en los siguientes programas.

I.- El Plan Nacional de Desarrollo;

II.- El Programa Nacional de Protección Civil;

III.- Los Programas Generales de Desarrollo y de Desarrollo Urbano del Distrito Federal;

IV.- El Programa General de Protección Civil para el Distrito Federal;

V.- Los Programas Delegacionales de Protección Civil;

VI.- Los Programas Especiales de Protección Civil; y

VII.- Los Programas Internos de Protección Civil.

El cumplimiento de los programas y subprogramas será obligatorio para la Administración Pública del Distrito Federal y, en su caso, para los habitantes del Distrito Federal.

A efecto de fijar las bases para que la Federación, Estados y Municipios, realicen acciones de protección civil y se lleven a cabo en todo el territorio nacional.

Así como determinar las normas básicas para que los sectores social y privado corroboren en materia de protección civil, la implantación de los centros de investigación y de estudio de desastres dentro del ámbito estatal y federal con el fin de conocer los fenómenos de origen naturales o humano que provocan desastres.

## II.10.- A QUE SE LE DENOMINA SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL. (SINAPROC)

Debido a las consecuencias catastróficas de los sismos acontecidos en nuestro país en los últimos 20 años, es que surgieron diversas iniciativas para crear una institución que estudiara los aspectos de la prevención de desastres. El gobierno Federal emprendió la tarea de establecer el Sistema Nacional de Protección Civil. Por otra parte el Gobierno del Japón ofertó su apoyo para mejorar los conocimientos existentes en relación con la prevención de desastres sísmicos. La UNAM decidió impulsar a su personal académico de alto nivel para que se dedicara a actividad de investigación y desarrollo en prevención de desastres creando el CENAPRED (Centro Nacional de Prevención de Desastres). En el marco del SINAPROC, su principal objetivo es promover la aplicación de las tecnologías para la prevención y mitigación de desastres; impartir capacitación profesional y técnica sobre la materia y difundir medidas de preparación y autoprotección entre la sociedad mexicana expuesta a la contingencia de un desastre.

De acuerdo con el artículo 26 de nuestra Carta Magna, en donde se establece que el Estado debe de integrar un Sistema Nacional de Planeación Democrática. Y fue por ello que se presentó el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

"...El Sistema Nacional de Protección Civil se concibe como un conjunto orgánico y articulado de estructuras y relaciones funcionales métodos y procedimientos que establecen las dependencias y las entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diferentes grupos sociales y con las autoridades de los estados y municipios a fin de efectuar acciones de común acuerdo destinadas a la protección de los ciudadanos contra los peligros y riesgos que se presentan en la eventualidad de un desastre." <sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Ibidem, página 26.

El Sistema Nacional de Protección Civil involucra a diversas entidades y dependencias del gobierno. Teniendo alcances nacionales e integra a todos los sectores de la población. La consolidación del Sistema Nacional de Protección Civil, se dará cuando todos los beneficios de esta protección civil se extiendan a toda la población sin distinción de edades, sexos, clases, ideologías o religiones.

Por otro lado se reforzará el poder de intervención y coordinación de las autoridades estatales y municipales en la toma de decisiones con el propósito de hacer más ágiles las acciones de prevención y auxilio en el caso de algún desastre.

Luego entonces el sistema responde a la necesidad sentida por toda la población y atendida por el gobierno, para formar un conjunto coordinado y de prácticas que tiendan a alcanzar una mejor y mayor protección para la seguridad de la sociedad.

"El marco institucional del Sistema está integrado por las dependencias y entidades de la Administración Pública, por los organismos de coordinación entre la Federación y los Estados y Municipios y por la representación de los grupos sociales y privados que participan en las actividades de protección civil, los cuales conforman tres estructuras estrechamente relacionadas; la primera, de las instituciones de la Administración Pública con funciones ejecutivas, la segunda de los consejos con funciones consultivas y de coordinación y la tercera de participación de los grupos voluntarios.

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

....En suma, puede decir que las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil que constituye el resultado esperado de este documento son producto de las acciones de conceptualización y planeación realizados por los miembros del Comité de Prevención de Seguridad Civil y el secretario técnico y están conformadas por la definición de un marco conceptual.

Este Sistema se ha conformado de acuerdo con las disposiciones de la Ley de Planeación y los señalamientos del Plan Nacional de desarrollo 1983-1988.

Por tanto que se ajustara a la política económica general, a la política social, a la seguridad nacional, a las políticas sectoriales, la política regional y a las de participación de la sociedad en la realización del Sistema y a los mecanismos de coordinación concertación e inducción con los sectores público privado y social.

Por sus características, complejidad y extensión, el Sistema de Protección Civil no es tarea de una sola institución, requiere de la participación y de la intervención de todos: sectores, público, social y privado, estrechamente articulados en sus políticas y programas, y es, de hecho, esta coordinación una de las funciones básicas de los Consejos Nacional, Estatales y Municipales de Protección Civil.<sup>41</sup>

Teniendo en cuenta que "La SCT ha seguido participando dentro del sistema Nacional de Protección Civil de manera destacada. En el lapso que comprende este informe, se concluyó la instalación de los grupos de Protección Civil..."<sup>42</sup>

Los programas de protección civil se van a dividir en dos grupos los cuales son, los sustantivos y los de apoyo, y como su nombre lo indica los primeros se refieren a las actividades básicas del sistema y se encuentran significados por las tareas de prevención y auxilio. Los segundos los constituyen un conjunto de actividades de apoyo a las primeras y pueden tener en su caso como coadyuvantes de sus acciones, una importancia y un interés prioritario.

Es por ello que "el artículo tercero del decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 dispone, en el marco de la Ley de Planeación, que 'las dependencias y las 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."<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Ibidem, páginas 27,28,29,30

<sup>42</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994, Secretaría de Gobernación página 70.

<sup>43</sup> Poder Ejecutivo Federal, Programa de Protección Civil 1995-2000, página 3.

## II.11.- CIRCUNSTANCIAS GEOGRÁFICAS QUE CONFIGURAN A LA REPUBLICA MEXICANA.

\*Geográficamente la República Mexicana parece como un gran cuerno cuya parte más amplia corresponde a su frontera norte con 2600 Km. de longitud y su parte más angosta al Istmo de Tehuantepec, donde tiene apenas 200 Km. limita al norte con Estados Unidos, al este con el golfo de México y el mar Caribe, al sureste con Belice y Guatemala, y al oeste y sur con el océano Pacífico. La jurisdicción federal mexicana se extiende, además del territorio continental de la república, sobre numerosas islas cercanas a sus costas. La superficie total del país es de 1.964.382 km<sup>2</sup>, suma de la superficie continental e insular.

La altiplanicie Mexicana domina gran parte del país ..como son la sierra Madre occidental al oeste y la sierra Madre Oriental al este, que son la prolongación de las montañas Rocallosas y los montes Wasatch, respectivamente.

Ambas sierras son interceptadas al sur por el eje o cordillera Neovolcánica transversal, faja formada por montañas volcánicas que atraviesa el país de este a oeste por su parte central y que encierra por el sur la altiplanicie Mexicana; este eje contiene los picos más altos de la República. Al sur de la cordillera Neovolcánica se localiza la sierra Madre del Sur, la sierra Madre de Chiapas y la sierra Madre de Oaxaca. Al este, un brusco descendimiento concluye en el istmo de Tehuantepec, parte más estrecha de México, que se encuentra entre el sur del golfo de México y el golfo de Tehuantepec. El istmo separa al océano Pacífico del golfo de México por una franja de tierra de sólo 210 km de longitud.

....México presenta una gran variedad de climas. Al estar el país dividido por el trópico de Cáncer, comprende dos zonas térmicas claramente diferenciadas. Sin embargo, teniendo en cuenta las distintas elevaciones de las cadenas montañosas o las regiones cercanas a los litorales, aparecen zonas con temperaturas extremas, áreas de clima desértico o muy húmedas.

La zona cálida comprende la planicie costera baja, que se extiende desde el nivel del mar hasta los 914 m de altitud. El clima es extremadamente húmedo, con temperaturas que oscilan entre los 15,6 y 38,9 °C. La zona templada se extiende desde los 914 hasta los

1.830 m, con temperaturas promedio de 16,7 °C. La zona fría va desde los 1.830 m de altitud hasta los 2.745 metros.

El clima templado subhúmedo o semi-seco alcanza una temperatura media anual entre 10 y 20 °C, con lluvias o precipitaciones anuales que oscilan de los 600 a los 1.000 mm, concentrada en un periodo de 6 a 7 meses; en altitudes entre 1.500 y 3.000 m su distribución depende de la ubicación de las serranías más importantes. En estas áreas se suceden heladas todos los años.

Los climas cálido-húmedo y cálido-subhúmedo, con lluvias en verano o durante todo el año, y generalmente por encima de los 1.500 mm, presentan una temperatura media anual que varía entre los 24 y 26 °C....<sup>44</sup>

Hacia el Sur del trópico de cáncer se distinguen varias provincias geológicas, entre las que sobresale la sierra madre occidental el altiplano central, la planicie costera del Golfo de México, el eje neovolcánico, la sierra madre del sur el Istmo de Tehuantepec la península de Yucatán y las montañas del noroeste de América central. "... la ubicación del país en el Cinturón de Fuego del Pacífico es causa de gran actividad sísmica y volcánica..."<sup>45</sup>

La actividad sísmica corresponde principalmente a los principales rasgos geomorfológicos y especialmente a las unidades estructurales. Es por ello que en la mayor parte de los países desarrollados existe lo que se llama Servicios Geológicos Nacionales, las cuales se ramifican después en organismos que operan en el ámbito estatal. Y en México son las Universidades las que han tomado este papel en materia de sismicidad como lo es el Servicio Sismológico Nacional.

Por todo lo anteriormente señalado se colige que el territorio Mexicano se encuentra afectado por fenómenos naturales que lo hacen susceptible a diversos sucesos naturales de acuerdo a las características de cada lugar donde se presentan, como lo serían, terremotos, maremotos, ciclones, inundaciones, lluvias torrenciales, sequías, incendios, o la existencia de volcanes activos entre otros más.

---

<sup>44</sup> "México (república)." *Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2000*. © 1993-1999 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos. Consulta 12 de marzo del 2001.

<sup>45</sup> Poder Ejecutivo Federal, Programa de Protección Civil 1995-2000 página, 9.



## **II.12.- PRINCIPALES AGENTES PERTURBADORES CAUSANTES DE DESASTRES**

"Para comprender mejor el proceso de generación de un desastre es conveniente estudiarlo como sistema; es decir, como un conjunto de elementos que interactúan entre ellos y que pueden, o no, ser simultáneos. Con este enfoque pueden identificarse sus tres componentes esenciales: los agentes perturbadores (fenómenos naturales o humanos); los agentes afectables (asentamientos humanos); y los agentes reguladores.

### **AGENTES PERTURBADORES:**

Los agentes perturbadores de origen natural o humano, son fenómenos que pueden alterar el funcionamiento normal de los asentamientos humanos o sistemas afectables y producir en ellos un estado de desastre. Los primeros provienen de la naturaleza (generalmente de cambios en las condiciones ambientales), de los desplazamientos de las grandes placas que conforman el subsuelo, o de la actividad volcánica. Los de origen humano son consecuencia de la acción del hombre y de su desarrollo. Los agentes perturbadores, comúnmente llamados "calamidades", se pueden clasificar como "previsibles" y "no previsibles": Es posible tener un conocimiento previo de la ocurrencia de los primeros, lo que facilita aplicar, con ventaja, acciones de prevención. Ejemplo de estos son los fenómenos ciclónicos, la contaminación ambiental, la desertificación y erosión, etc. Los no previsibles se presentan súbitamente, como los sismos, los incendios y explosiones, las nevadas, los agrietamientos, etc. Sin embargo, es posible también estar preparados para reducir y mitigar sus efectos destructivos. Las calamidades también pueden diferenciarse por su alcance, sus efectos destructivos, la probabilidad de que ocurran, etc. Existen dos conceptos básicos para el estudio de los desastres: Sus mecanismos de generación y producción y los mecanismos de encadenamiento con otras calamidades".<sup>46</sup>

### **AGENTE AFECTABLE**

El Agente Afectable o sistema afectable está compuesto por el hombre y su entorno físico, esto incluye a la población, los servicios y los elementos básicos de subsistencia, los bienes naturales y materiales; esto indica todo lo que rodea al hombre.

<sup>46</sup> Secretaría de Gobernación, página del CENAPRED consulta en Internet realizada el 13 de junio del 2001.

Se hará énfasis a los asentamientos, con el fin de conocer más al hombre y su entorno y poder actuar en los problemas de los mencionados asentamientos, principalmente en las necesidades primordiales, como sería la adecuada distribución de la población, agua potable, energía eléctrica, gas, alumbrado, transporte, basura y sobre todo seguridad de la comunidad.

Considerando bajo esos lineamientos que los organismos gubernamentales y políticos que brindan este apoyo, surgido con mayor fuerza a raíz de los sismos de 1985, así como las explosiones de gas flamante en San Juan Ixhuatepec (San Juanico, Estado De México) que provocaron grandes pérdidas humanas y materiales.

Luego entonces se considera necesario crear una conciencia de responsabilidad, tanto en la población como en los organismos responsables de brindar los servicios públicos de atención inmediata, para evitar en lo futuro una mayor riesgo a lo que sé esta expuesto por las consecuencias que trae aparejada una calamidad o desastre.

## AGENTES REGULADORES

"Están constituidos por la organización de instituciones, además de las acciones, normas, programas y obras destinadas a proteger a los agentes o sistemas afectables, y a prevenir y controlar los efectos destructivos de los fenómenos o agentes perturbadores. En México existen disposiciones, reglamentos y leyes que otorgan atribuciones y facultades a distintas dependencias y organismos para prevenir, auxiliar y apoyar a la población en situaciones de desastre. La organización y articulación de esos agentes reguladores es objeto del Sistema Nacional de Protección Civil, cuyos brazos, ejecutor y planificador más destacados, son la Dirección General de Protección Civil y el Centro Nacional de Prevención de Desastres, respectivamente. Ambos dependientes de la Coordinación General de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación."<sup>47</sup>

Como por ejemplo el documento elaborado por la Secretaría de Gobernación, en el cual señala el apoyo que cada una de las dependencias del ejecutivo federal deberán brindar.

---

<sup>47</sup> ibidem

Siendo compromisos de participación que ya se encuentran plasmadas, sobre todo en materia de alimentación, salud, vivienda, y ayuda en general en casos de desastre que aun antes de que existiera el ordenamiento estas disposiciones ya se llevaban acabo por otras instituciones como lo es; la Secretaria de la Defensa Nacional, Marina, Agricultura y Recursos Hidráulicos etc. en al ámbito federal estatal y municipal.

## AGENTES PERTURBADORES

Se le llama Agentes perturbadores o calamidad a todo aquél acontecimiento que pueda impactar a un sistema afectable (población o entorno) y transformar su estado normal en un estado de daños que puedan llegar al grado de desastre, como pueden ser sismos, inundaciones, incendios etc. que pueden alterar el funcionamiento normal del hombre y su entorno físico, incluyendo los servicios, bienes materiales y naturales.

"... el primer objetivo específico lo constituye el de prevención y se refiere al conocimiento del estado de cosas previo al impacto del agente perturbador y a las bases que permitan disminuir sus efectos...

Por las características y naturaleza del sujeto de prevención, este objetivo se descompone a su vez en cinco objetivos sustantivos que recuperan su misma expresión y se refieren cada uno de ellos a un agente perturbador diferente. Así se tiene:

Establecer, reforzar y ampliar las acciones de prevención para reducir los efectos destructivos en la eventualidad de un desastre de carácter,

- Geológico
- Hidrometeorológico
- Químico
- Sanitario
- Socio Organizativo...<sup>48</sup>

<sup>48</sup> Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, Com. Nac. de Reconstrucción. México 1986  
página 114

## TIPO GEOLÓGICO

Son aquellos fenómenos o calamidades como los sismos, el vulcanismo, los deslizamientos y colapsos de suelo, hundimientos, agrietamientos y algunas consecuencias de los sismos y erupciones volcánicas importantes.

Nuestra República Mexicana se considera un área preponderantemente sísmica y volcánica, debido a los desplazamientos de las placas que componen la tierra y las fallas geológicas que la cruzan, como es la falla de San Andrés que abarca desde la frontera norte hasta el sur de todo Territorio Mexicano.

## TIPO HIDROMETEOROLOGICO

Se entiende por factores Hidrometeorológicos a aquéllos que están compuestos por los ciclones tropicales, inundaciones, nevadas sequías, lluvias torrenciales, temperaturas extremas, tormentas eléctricas, mareas de tempestad e inversión térmica, que por su periodicidad y por la intensidad de sus efectos totaliza un mayor volumen de daños que otro tipo de fenómenos. Y siendo más frecuente dentro de la República Mexicana los ciclones tropicales los que nos afectan sobre todo en los meses de junio a octubre.

## TIPO QUÍMICO

Estos fenómenos químicos se han presentado en México principalmente en donde hay grandes ciudades

"En cuanto al programa Nacional de Protección Civil 1990-1994, hay un reconocimiento explícito a los riesgos, nuclear ambiental (contaminación desequilibrio ecológico) químicos e industrial..."<sup>49</sup>.

Y se les considera fenómenos químicos a aquéllos incidentes o accidentes que por sus características provocan un deterioro en el medio ambiente y llegan a repercutir en un

<sup>49</sup> Revista, Rodríguez Velásquez Daniel "Planeación Urbana y Protección Civil en las Mega ciudades, Federalismo y desarrollo, Ene.-Feb.-Marz.- 1996. Pág.27,28.

desequilibrio ecológico y en pérdidas de vidas humanas tales como los incendios, explosiones, envenenamientos colectivos por fugas de sustancias tóxicas o de radiaciones siendo los de mayor incidencia en nuestro territorio nacional los incendios y las explosiones.

Por tal motivo el gobierno federal se ha preocupado por llevar a cabo convenios de participación con todas aquellas empresas que trabajen con sustancias químicas y de alguna manera signifiquen un riesgo para la población y la naturaleza.

Empero cabe decir que en la Ciudad de México se implementó un programa de contingencia ambiental, en donde entre otros aspectos establece que los vehículos que más contaminen dejen de circular un día a la semana y cuando exista un alto índice en los puntos IMECA dejan de circular dos días a la semana, asimismo las empresas que contaminen dejarán de trabajar un día a la semana y aquellas que contaminen demasiado serán clausuradas, o tendrán alguna sanción, realizándose este proyecto principalmente en la ciudad de México. Y todo ello de acuerdo a la Ley Ambiental del Distrito federal que establece en su articulado lo siguiente:

**...Artículo 6.- Para los efectos de la presente Ley, se entiende por: Actividad riesgosa: Toda acción u omisión que ponga en peligro la integridad de las personas o del ambiente, en virtud de la naturaleza, características o volumen de los materiales o residuos que se manejen, de conformidad con las normas oficiales mexicanas, los criterios o listados en materia ambiental que publiquen las autoridades competentes en el Diario Oficial de la Federación y la Gaceta Oficial del Distrito Federal;**

**Entendiéndose como Contingencia Ambiental O Emergencia Ecológica:** la situación eventual y transitoria declarada por las autoridades competentes cuando se presenta o se prevé con base en análisis objetivos o en el monitoreo de la contaminación ambiental, una concentración de contaminantes o un riesgo ecológico derivado de actividades humanas o fenómenos naturales que afectan la salud de la población o al ambiente de acuerdo con las normas oficiales mexicanas;

Teniendo diversas definiciones como **Ecocidio:** que es la infracción administrativa a la que se hace acreedor quien causa un daño grave al ambiente por la emisión de contaminantes, la realización de actividades riesgosas o la afectación de recursos naturales, en contravención a lo dispuesto en la presente Ley o en las normas oficiales mexicanas ambientales; **Emisiones contaminantes:** La generación o descarga de materia o energía, en cualquier cantidad, estado físico o forma, que al incorporarse, acumularse o actuar en los seres vivos, en la atmósfera, agua, suelo, subsuelo o cualquier elemento natural, afecte negativamente su composición o condición natural;

**Artículo 7.- Las personas, en los términos de esta Ley y las normas oficiales, están obligadas a:**  
I. Prevenir y evitar el daño al ambiente, y

**II. Minimizar los daños al ambiente que no puedan prevenir o evitar, en cuyo caso estarán obligadas a reparar los daños causados.**

Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente sano. Las autoridades, en los términos de ésta y otras leyes tomarán las medidas necesarias para preservar ese derecho.

**Artículo 8.-** Las autoridades del Distrito Federal protegerán y restaurarán el ambiente en forma coordinada, concertada y corresponsable con el sector privado y social, así como con las dependencias federales competentes, en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

**Artículo 113.-** Los propietarios o poseedores de los vehículos automotores que circulen en el Distrito Federal, están obligados a cumplir con los límites de emisiones contaminantes fijados por las normas oficiales.

**Artículo 116.-** La Administración Pública del Distrito Federal podrá limitar la circulación de vehículos automotores en el Distrito Federal, incluyendo los que cuenten con placas expedidas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por otras entidades federativas o por el extranjero, para prevenir y reducir las emisiones contaminantes, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

**Artículo 130.-** Las autoridades competentes declararán contingencia ambiental cuando se presente o se prevea con base en análisis objetivos o en el monitoreo de la contaminación ambiental, una concentración de contaminantes o un riesgo ecológico derivado de actividades humanas o fenómenos naturales que pueden afectar la salud de la población o al ambiente de acuerdo con las normas oficiales, en cuyo caso se aplicarán las medidas establecidas en esta Ley, en la propia declaratoria y en el Programa de Contingencia Ambiental publicado en la Gaceta Oficial.

**Artículo 131.-** La declaratoria deberá darse a conocer conjuntamente con las medidas correspondientes a través de los medios de comunicación masiva...

**Artículo 134.-** Las limitaciones a la circulación de los vehículos automotores previstas en caso de contingencia ambiental, no serán aplicables a los vehículos referidos en el artículo 118 de esta Ley...<sup>50</sup>.

## **TIPO SANITARIO**

Los agentes perturbadores de tipo sanitario los vamos a dividir en contaminación del aire, agua, suelo, de alimentos, desertificación, epidemias, plagas, lluvia ácida, y fuga tóxica, mismos que se vinculan estrechamente en crecimiento de la población y de la industria y sus fuentes se ubican principalmente en las grandes concentraciones humanas y vehiculares, siendo una situación que preocupa al gobierno federal como todas las demás entidades federativas.

<sup>50</sup> Ley Ambiental para el Distrito Federal, Publicada en el Periódico Oficial de la Federación el 9 de julio de 1996.

## TIPO SOCIO ORGANIZATIVO

Estos fenómenos son los que se presentan producto de la dinámica social en donde interactúan los factores demográficos, políticos y sociales, o integrándose por los accidentes en los transportes, la interrupción o desperfecto en el suministro de servicios públicos y las concentraciones de población masiva.

"En la 'Declaración de Vancouver sobre Asentamientos Humanos' concordada con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano conocida como hábitat..., se señalaba la necesidad de adoptar políticas y estrategias de planificación espacial que respondieran a las condiciones y necesidades locales, promoviendo la -participación efectiva- de los habitantes todo ello a partir de los principios de esta declaración, en los cuales se afirmaba que es prioritario el -mejoramiento de la calidad de vida de los seres humanos- mediante la satisfacción de sus necesidades básicas (alimento, agua potable, empleo, salud, educación capacitación y seguridad social) reconociendo la prioridad de instrumentar acciones de rehabilitación en beneficio de las personas..."<sup>51</sup>

Los accidentes de transporte pueden ser aéreos, marítimos, fluviales terrestres y ferroviarias, por otro lado las interrupciones de los servicios pueden ser desde la energía eléctrica, agua potable, teléfono, transporte público, drenaje, recolección de basura, abastecimiento de alimentos y combustible, cualquiera de los cuales pueda desorganizar la estructura social y en lo que respecta a las organizaciones masivas de población se da principalmente en los estadios, cines, plazas de toros o eventos de concentración masiva.

También los asentamientos urbanos originan fenómenos de tipo socio organizativo, ya que hay una gran necesidad de adoptar políticas y estrategias de planificación especial que respondieran a las condiciones y necesidades locales.

---

<sup>51</sup> Revista, Rodríguez Velásquez Daniel "Planeación Urbana y Protección Civil en las Mega ciudades, Federalismo y Desarrollo, Ene.-Feb.-Marz.- 1996, Pág.28,29.

**CAPITULO III****MARCO JURÍDICO****LEGISLACIONES****III.1.- LEGISLACIONES QUE COADYUVAN Y DAN ORIGEN A LA PROTECCIÓN CIVIL.**

Dentro de las legislaciones que dieron origen a la protección civil en la República Mexicana debemos considerar principalmente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que es nuestra norma suprema y es la que nos rige, y señala que dentro del territorio mexicano se deberá proteger al ciudadano en su persona física y su integridad, estando ello contemplado dentro de las garantías individuales, pero no está señalada expresamente dentro de este capítulo algún artículo expreso que regule la protección civil dentro de nuestra constitución. Aunado a ello tenemos también la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como el Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional el cual tiene bajo sus facultades, aplicar el plan DN-III-E (apoyo a la población en caso de desastre) mismo que es aplicado cuando existe algún desastre que ponga en peligro a la población que se encuentre dentro del territorio mexicano así como también en otros países, cuando se solicite este apoyo a través de los Tratados Internacionales, se manda ayuda y cuando nosotros necesitamos también nos es recíprocamente compartida.

El llamado Plan DN-III-E, está obligado a ayudar a la población de todo el territorio Mexicano en caso de desastre sin importar los límites de jurisdicción, de cada estado, ya que dicho plan es en el ámbito federal, cabe hacer mención, que cada estado, tiene su propia Ley de Protección Civil, la cual actúa cuando existe una calamidad que pueda ser controlada por la protección civil del estado.

Contamos también con él "... Plan DN-III-E, de la Secretaría de la Defensa Nacional; del SM-AM de la Secretaría de Marina, los programas hospitalarios de atención a la salud en caso de desastres en la Secretaría de Salud; de los programas de emergencia ambiental de la



**SEMARNAP y de los de emergencia Hidráulica de la CNA (Comisión Nacional del Agua), entre otros...<sup>52</sup>**

Es un hecho que deberán de seguir vinculados la planeación y el financiamiento de las políticas públicas en la materia. En consecuencia la Secretaría de Gobernación promoverá, en la vertiente de coordinación, que los estados y municipios elaboren y en su caso aprueben sus respectivos programas de protección civil, atentos a los riesgos específicos que a estos afecten.

Ya que el Sistema Nacional de Protección Civil está a cargo del titular del Ejecutivo que es el Presidente de la República y que esté a su vez delega facultades, siendo la Secretaría de Gobernación la encargada de dirigir y coordinar todas las acciones que se realicen para que la Protección Civil cumpla con los lineamientos establecidos, pero si bien es cierto que la protección civil la estamos contemplando en el ámbito federal también lo es que existen los tres niveles de jerarquización el federal, estatal y municipal los cuales a su vez cada uno tiene su propio organigrama para resolver su problemática de cada estado. Así como en el Distrito Federal.

Huelga decir que la protección civil es un problema a nivel Estatal, Municipal, Federal, Nacional, Mundial y que los fenómenos no tienen límites de territorialidad, pero retomando el tema principal de este capítulo es que consideraremos que las leyes que coadyuvan con la protección civil y es además su fundamento legal para ello, además de las ya mencionadas también se encuentran:

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal  
Publicada en el D.O.F. el 29 de Diciembre de 1982.

Ley Orgánica de la Armada de México  
Publicada en el D.O.F. el 24 de Diciembre de 1993

Ley Orgánica del Ejercito y Fuerza Aérea Mexicana  
Publicada en el D.O.F. el 26 del Diciembre de 1986.

---

<sup>52</sup> Programa de protección Civil 1995-2000 página 26.

**Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos**

Publicada en el D.O.F. el 31 de Diciembre de 1982.

**Ley de Planeación**

Publicada en el D.O.F. 5 de enero de 1982.

**La Ley General de Población**

Publicada en el D.O.F. el 27 de Enero de 1974

**Ley del Consejo Supremo de la Defensa Nacional**

Pública en el D.O.F. el 23 de Septiembre de 1943

**Estatuto de Gobierno para el Distrito Federal**

Publicada en el D.O.F. el 4 de Diciembre e 1997.

**Ley Orgánica de la Administración Pública para el Distrito Federal**

Publicada en la Gaceta del D.O.F. el 20 de Mayo de 1999.

**Ley Ambiental para el Distrito Federal**

Publicada en el D.O.F. el 6 de Julio de 1996

**Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal**

Publicada en el D.O.F. el 19 de Julio de 1993

**Ley del Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal**

Publicada en la Gaceta Oficial de la Federación el 24 de Diciembre de 1998.

**Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional**

Publicada en e D.O.F. el 1 de Septiembre de 1992.

**Reglamento de la Ley General de Población**

Publicado en el D.O.F. el 17 de Noviembre de 1976

**Reglamento interior de la Secretaría de Gobernación**

Publicado en el D.O.F. el 13 de Febrero de 1989

**Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de Protección Civil como Órgano Consultivo de Coordinación de Acciones y de Participación Social en la Planeación de la Protección Civil**

Publicado en el D.O.F. el 11 de Mayo de 1990.

**Programa Nacional de Protección Civil 1990-1994**

Publicada en D.O.F. el 29 de Mayo de 1991

**Decreto por el que se aprueban las bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil y del Programa de Protección.**

Publicado en el D.O.F. el 6 de Mayo de 1986

**Decreto por el que se crea el Centro Nacional de Prevención de Desastres con el Carácter de Órgano Administrativo descentralizado Jurídicamente Subordinado a la Secretaría de Gobernación** Publicado en el D.O.F. el 20 de Septiembre de 1988.

**Convenio de Coordinación de acciones en Materia de Protección Civil y Prevención de Desastres que celebran la Secretaría de Gobernación y la Cruz Roja Mexicana, el 26 de mayo de 1993**

**Convenio de Coordinación de Acciones en materia de Protección Civil y Prevención de Desastres que celebran la Secretaría de Gobernación y la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación el 26 de Mayo de 1993**

**Convenio de coordinación de acciones en materia de Protección Civil y Prevención de Desastres, que celebran la Secretaría de Gobernación y la Federación Mexicana de Radio Experimentadores, A.C., el 28 de Abril de 1993.**

**Convenio de coordinación de acciones en Materia de Protección Civil y Prevención de Desastres que Celebran por una parte la Secretaría de Gobernación y por la otra la Secretaría de Turismo. El 28 de mayo de 1993.**

Convenio de Cooperación Científica en materia de Protección Civil y Prevención de Desastres entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas, suscrito el 4 de junio de 1991.

Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre Cooperación en casos de Desastre Naturales, firmado en México D.F., el 15 de Enero de 1980 y publicado en el D.O.F., el 4 de Mayo de 1981.

Convenio de Cooperación Técnica y científica que celebran, por una parte, el Ministerio del interior de la República Francesa, y por la otra, la Secretaría de Gobernación de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la modernización de los servicios de seguridad pública y Protección Civil, firmado el 29 de marzo de 1990.

Convenio de colaboración que celebran la Secretaría de Gobernación, la Universidad Nacional Autónoma de México y el Servicio Social Multidisciplinario, en materia de prestación de servicio social, firmado en México D.F., el 8 de Diciembre de 1993 y publicado en el D.O.F. el 14 de Diciembre de 1993.

Convenio de colaboración que celebran por una parte la Universidad Nacional Autónoma de México, y la Secretaría de Gobernación en intercambio de información y de Servicios Bibliográficos y Jurídicos, firmado en México D.F. el 8 de Diciembre de 1993 y publicado en el D.O.F. el 13 de Diciembre de 1993.

Convenio de colaboración que para el desarrollo de las actividades del Centro Nacional de Prevención de Desastres, celebra la Secretaría de Gobernación y la Universidad Nacional Autónoma de México. Firmado en México D.F., el 18 de Septiembre de 1989.

Convenio de coordinación de Acciones en Materia de Protección Civil y Prevención de Desastres que celebran en la Secretaría de Gobernación y la Asociación Nacional de la Industria Química, el 25 de mayo de 1999.

### III.1.1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la ley suprema de nuestro país y es en ella donde se encuentran plasmadas nuestras garantías y derechos, siendo también nuestra constitución la base de todos los ordenamientos legales que nos rigen, es por ello que se busca la veracidad de un marco jurídico que regule a la Protección Civil ya que si bien es cierto tenemos a los artículos 4º y 29º constitucionales los cuales tratan en lo que se refiere al artículo 4º constitucional de que la Nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres... Toda persona tiene derecho a la protección de la salud... Y por lo que hace al 29 constitucional El cual señala que en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos... podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fueren obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación..., no señalando expresamente estos, dentro de su regulación; en cuanto a la protección de la persona por factores o calamidades de tipo natural o humano; asimismo creó que sería correcto que dentro de la Ley de protección Civil a nivel Federal estableciera concretamente la forma de coordinar a todas las dependencias existentes, sin transgredir la esfera de competencia de la Ley interna de cada estado de la República, ello para dejar a salvo la información que se tiene en la ley o reglamento interno cada estado de acuerdo a su problemática particular.

Asimismo el artículo 73 constitucional señala que; el Congreso tiene la facultad:

Fracción XXIX-C.- Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo 3º del artículo 27 de esta constitución.

De acuerdo a la elaboración de las diferentes leyes que nos rigen, tal es el caso por dar un ejemplo de las garantías individuales siendo un derecho que todos los mexicanos tenemos, tal y como esta contemplado en nuestra Carta Magna, artículo 1o constitucional, "todo individuo gozará de las garantías que otorgue esta constitución...". Artículo 29 constitucional. "...en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de

acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los departamentos Administrativos, y la Procuraduría General de la República con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos o hacer frente, rápida y fácilmente a la situación: pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el ejecutivo haga frente a la situación, pero si verificase en tiempo de receso se convocara sin demora al Congreso para que las acuerde..."

Y como lo señala el artículo 73 Constitucional de que el Congreso tiene la Facultad de: fracción XXIX-C, "para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias...". Interpretándolo en materia de Protección Civil que en casos de desastre, protección al medio ambiente y de preservación, y restauración del equilibrio ecológico expedirá leyes para las mismas.

Desde mi punto de vista considero que se debe realizar una reforma a Nuestra Carta Magna en el sentido de que se debe agregar o especificar la protección civil, ya que si bien es cierto señala dentro de su capítulo primero correspondiente a las garantías individuales las cuales deben gozar todos los ciudadanos, también es cierto que no contempla los riesgos a los que nos encontramos a diario ya que la Protección Civil no tiene una regulación Constitucional, porque sus bases se encuentran en un decreto presidencial y no en nuestra constitución. Luego entonces si hablamos del artículo 29 Constitucional que nos señala "... Que en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los departamentos Administrativos, y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos o hacer frente, rápida y fácilmente a la situación...", no se puede considerar que cuando se está ante la presencia de un desastre o calamidad que sin lugar a dudas perturba la paz pública en un determinado lugar es responsabilidad del Presidente de la República, salvaguardar la seguridad de las personas tanto físicamente como en su entorno y llamemos entorno a todo lo que rodea al ser humano

tanto en sus bienes propiedades y posesiones, se tenga que esperar que sesione la Cámara o que se forme una Comisión Permanente y a su vez esperar a que den su aprobación, para suspender las garantías individuales ya que las acciones que se deben de realizar deben de ser de forma inmediata ipsofacto, para que de esta forma se pueda auxiliar a la población en ese momento determinado de acuerdo a los programas que se tengan previamente.

### III.1.2.-LEY ORGÁNICA DE LA ARMADA DE MÉXICO.

La Ley Orgánica de la Armada de México, la cual, podremos considerarla auxiliar del Sistema Nacional de Protección civil cuando nos encontramos ante la presencia de un desastre; ya que como lo señala en sus artículos:

Que la Armada de México es una institución militar nacional de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval militar de la Federación para la seguridad interior y la defensa exterior del país.

Y dentro de sus atribuciones de la Armada de México están las de; efectuar operaciones de búsqueda, rescate y salvamento en el mar, así como en aguas interiores y en todas aquellas en las que le corresponda ejercer su jurisdicción; **Participar en tareas de protección en las instalaciones vitales del país; Auxiliar a la población en los casos y zonas de desastre o emergencia.**

**La Armada de México ejecutará las atribuciones anteriormente señaladas, por sí sola o conjuntamente con el Ejército y Fuerza Aérea cuando lo ordene el Mando Supremo o cuando las circunstancias así lo requieran.**

Actuando conjuntamente, la Armada de México con otras Secretarías como es la de la Defensa Nacional nos permiten, brindar a la población un servicio eficiente y rápido toda vez que cuando existe algún desastre natural o humano, esta es una de las Secretarías que actúan para dar el auxilio a la población civil.

### **III.1.3.-LEY ORGÁNICA DEL EJERCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS.**

La importancia de esta ley es que son instituciones armadas permanentes que dentro de sus misiones tienen, el defender, la integridad, la independencia y la soberanía de la nación, así como garantizar la seguridad interior; auxiliar a la población civil en caso de necesidades públicas, tal y como lo establecen dentro de su articulado y que dentro de sus funciones o tareas esta, la de realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país, y en caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas, sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas, ya que la misma señala;

El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales de:

- I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación;
- II. Garantizar la seguridad interior;
- III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas;
- IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y
- V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.

Las misiones enunciadas, podrán realizarlas el Ejército y la Fuerza Aérea, por si o en forma conjunta con la Armada o con otras Dependencias de los Gobiernos Federal, Estatales o Municipales, todo, conforme lo ordene o lo apruebe el Presidente de la República, en ejercicio de sus facultades constitucionales.

El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos deben ser organizados, adiestrados y equipados conforme a los requerimientos que reclame el cumplimiento de sus misiones.

El Mando Supremo del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, corresponde al Presidente de la República, quien lo ejercerá por sí o a través del Secretario de la Defensa Nacional; para el efecto, durante su mandato se le denominará Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas.



Quando se requiera reunir Unidades de Armas y Servicios, con la finalidad de auxiliar a la Población Civil, realizar actividades cívicas y obras sociales o en casos de emergencias y desastres, las tropas asignadas a cada misión, estarán al mando de un militar de la clase de Arma.

Todas las misiones que tengan encomendadas el Ejército y la Fuerza Aérea Mexicana, la realizarán por sí sola o en forma conjunta con la Armada de México o con otras dependencias de los gobiernos Federal, Estatal y Municipal; de acuerdo como lo ordene el Presidente de la República.

### III.1.4.-REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL.

Este reglamento es importante por que nos va establecer cual será la estructura orgánico-funcional de la Secretaría de la Defensa Nacional, ya que siendo está dependiente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo los asuntos que expresamente le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes, así como decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

Conforme al ARTICULO 2o.- La Secretaría de la Defensa Nacional, como dependencia del Poder Ejecutivo de la Unión, tiene a su cargo el despacho de los asuntos que expresamente le confieren la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

Es importante la Secretaría de la Defensa Nacional, por que será está quien se encargue de vigilar, coordinar y supervisar, a través de sus órganos y unidades administrativas, el desarrollo de las actividades con base en los objetivos y estrategias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo. Debiendo tener permanentemente actualizado su manual de organización y funcionamiento proponiendo los cambios que sean necesarios.

Y como señala en su ARTICULO 3o.- La Secretaría de la Defensa Nacional, sus órganos y unidades administrativas, planearán, conducirán, coordinarán y supervisarán el desarrollo de sus actividades con base en los objetivos, estrategias y prioridades del Plan

Nacional de Desarrollo, así como en lo establecido en el presente reglamento y en las disposiciones que emita el Secretario de la Defensa Nacional.

Todos los órganos y unidades administrativas que integran la Secretaría de la Defensa Nacional, deberán elaborar y mantener permanentemente actualizado su manual de organización y funcionamiento, proponiendo los cambios que sean necesarios.

Dentro del Reglamento de la Secretaría de la Defensa Nacional, señala que debe ser el Presidente de la República quien declare zona de emergencia cuando exista alguna calamidad provocada por un desastre y siendo a través de éste que dicte las órdenes a la Secretaría de Marina, ya que dentro de la misma tiene el Mando Supremo para poder hacerlo y dentro de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana, donde el presidente al igual que en la Secretaría de Marina tiene el Mando Supremo del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana, el cual lo podrá ejercer por sí o a través del Secretario de la Defensa Nacional, tal y como lo está establecido en el artículo 89 fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos "disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la federación".<sup>53</sup>

### III.1.5.- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

Dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Distrito Federal en la cuál se establecen los lineamientos, los límites de la territorialidad que comprende al Distrito Federal, y donde establece que el Distrito Federal, es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, siendo la sede de los poderes de la unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Tal y como se establece en su "Artículo 8.- La Ciudad de México es el Distrito Federal, entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos...".

Asimismo señala Artículo 19.- El Jefe de Gobierno podrá constituir comisiones interdependenciales para el despacho de los asuntos en que deban intervenir varias

---

<sup>53</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. artículo 29 y 89 fracción VI.

dependencias. Los acuerdos de creación serán publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal para su entrada en vigor y, en su caso, en el Diario Oficial de la Federación para su mayor difusión.

Las entidades de la Administración Pública Paraestatal, a juicio del Jefe de Gobierno, se integrarán a dichas comisiones cuando se trate de asuntos relacionados con su objetivo. Las comisiones podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el Jefe de Gobierno.

De acuerdo al Artículo 20.- El Jefe de Gobierno podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con el Ejecutivo Federal, sus dependencias y entidades, los gobiernos estatales y con los municipales, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan.

Asimismo, podrá celebrar convenios de concertación con los sectores social y privado dentro del ámbito de sus atribuciones con apego a la Ley.

Señalando en su artículo 20 que a la Secretaría de Gobierno corresponde en el despacho de las materias relativas a la orientación y asistencia jurídica, el gobierno, relaciones con estados y municipios inclusive la coordinación metropolitana de trabajo y previsión social; seguimiento de funciones desconcentradas a delegaciones reclusorios y centros de readaptación social: protección civil: registro público; registro civil etc.

Asimismo de acuerdo al Artículo 23.- A la Secretaría de Gobierno corresponde el despacho de las materias relativas al gobierno; relaciones con estados y municipios, la coordinación metropolitana; trabajo y previsión social; seguimiento de funciones desconcentradas de las Delegaciones del Distrito Federal; reclusorios y centros de readaptación social; protección civil, regularización de la tenencia de la tierra y acción cívica.

Y específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

I. Suplir las ausencias del Jefe de Gobierno conforme a lo establecido en los artículos 61 y 62 del Estatuto de Gobierno;

II. Remitir a la Asamblea Legislativa las iniciativas de leyes y decretos del Jefe de Gobierno;

III. Conducir las relaciones del Jefe de Gobierno con otros órganos de gobierno local, Poderes de la Unión, con los gobiernos de los Estados y con las autoridades municipales;

...

XVII. Elaborar, coordinar y vigilar la ejecución de los programas de protección civil del Distrito Federal; promover, apoyar y ejecutar los programas de regularización de la tenencia de la tierra;

### III.1.6.-LEY DE SEGURIDAD PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

Este Ordenamiento Legal es importante porque regula la Seguridad Pública dentro del ámbito competencial del Distrito Federal además se encarga de participar conjuntamente cuando así se requiere ante la presencia de alguna calamidad o desastre con las diversas dependencias encargadas de regular la protección civil, señalando dentro de su articulado los siguientes lineamientos jurídicos:

La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto establecer las bases para la prestación del servicio de seguridad pública, así como regular los servicios privados de seguridad en el Distrito Federal.

Siendo la seguridad pública un servicio, cuya prestación se encuentra dentro del marco de respeto a las garantías individuales, el cual corresponde en forma exclusiva al Estado, y tiene por objeto:

- I.- Mantener el orden público;
- II.- Proteger la integridad física de las personas así como sus bienes;
- III.- Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía;
- IV.- Colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y
- V.- Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.

Estas funciones se entienden encomendadas al Gobierno del Distrito Federal y a la Procuraduría, General de Justicia del Distrito Federal de acuerdo a la competencia que para cada uno de los cuerpos de seguridad pública establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública siendo estos la policía preventiva, la auxiliar y la policía Judicial del Distrito Federal, independientemente de las obligaciones que establecen la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y otras leyes especiales, deberán:

I.- Actuar dentro del orden jurídico, respetando en todo momento la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen;

II.- Servir con fidelidad y honor a la sociedad;

III.- Respetar y proteger los Derechos Humanos;

IV.- Actuar con la decisión necesaria y sin demora en la protección de las personas y de sus bienes;

V.- No discriminar en el cumplimiento de sus funciones a persona alguna en razón de su raza, religión, sexo, condición social, preferencia sexual, ideología política o por algún otro motivo;

...

VIII.- Prestar el auxilio que les sea posible a quienes estén amenazados de un peligro personal, y en su caso, solicitar los servicios médicos de urgencia cuando dichas personas se encuentren heridas o gravemente enfermas, así como dar aviso a sus familiares o conocidos de tal circunstancia;

...

XI.- Velar por la vida e integridad física y proteger los bienes de las personas detenidas o que se encuentren bajo su custodia;

...

XVIII.- Actuar coordinadamente con otras corporaciones, así como brindarles, en su caso, el apoyo que legalmente proceda.

El Gobierno del Distrito Federal cuenta con un Servicio Metropolitano de Asistencia Telefónica que permite a la ciudadanía, en casos de emergencia, establecer contacto en forma rápida y eficiente con los Cuerpos de Seguridad Pública o de protección civil, según corresponda, así como recibir apoyo y asesoría especializada en tanto las distintas corporaciones arriban al lugar de los hechos. El Servicio Metropolitano de Asistencia Telefónica funcionará de conformidad con las reglas que, para ese efecto, expida el Jefe de Gobierno.<sup>54</sup>

Las Leyes y reglamentos antes mencionados en forma aunada son participes de la Protección Civil todo ello para brindar una mejor ayuda a las personas que lo necesiten.

<sup>54</sup> Ley de Seguridad Pública para el Distrito Federal Ley publicada en Diario Oficial de la Federación el lunes 19 de julio de 1993.

### III.2.- COMISIÓN NACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN.

La Comisión Nacional de Reconstrucción dentro del marco jurídico es importante, ya que se origino a consecuencia de los sismos ocurridos el 19 y 20 de Septiembre de 1985., a través de un Decreto Presidencial.

Reglamentando así al Sistema Nacional de Protección Civil en México porque sí bien en cierto que ya existían desde épocas inmemorables diversos acontecimientos que afectaban a la población relacionados con la protección civil, también es cierto que la misma no se encontraba regulada en ninguna ley o reglamento, no tenía la trascendencia social suficiente para que el gobierno tomara en cuenta esta situación, y al presentarse un desastre de grandes magnitudes como lo fue el sismo de 1985, es por ello que retoman el papel de la protección civil y se implementaran medidas urgentes para tratar de resarcir el daño causado por éste fenómeno.

La Comisión Nacional de Reconstrucción, surgió a consecuencia de un llamado que hizo en ese entonces el presidente de la República el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, y que se reunió el 9 de Octubre de 1985, para crear esta comisión, con el fin u objetivo de dirigir adecuadamente las acciones de auxilio a las poblaciones damnificadas y sentar las bases para establecer los mecanismos, sistemas y organismos para atender mejor a la población en la eventualidad de algunos otros desastres.

Estructurando Seis comités para desempeñar ágilmente sus funciones, siendo los siguientes:

- 1.Prevenición de Seguridad Civil.
- 2.Diagnosticar los riesgos previsibles.
- 3.Diseñar planes y programas específicos de Seguridad Civil.
- 4.Recomendar los instrumentos de coordinación y concentración.
- 5.Coordinarse con las acciones de estados y municipios.
- 6.Organizar y establecer un Sistema nacional de protección civil que garantice la mejor planeación y seguridad auxilio y rehabilitación de la población y de su entorno ante situaciones de desastre, incorporando la participación de la sociedad en su conjunto.

Asimismo, "el comité quedo integrado por el C. Presidente de la República, quien lo presidió, y en su ausencia por el C. Secretario de Gobernación, por los C. Secretarios de Defensa Nacional, Marina, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Desarrollo Urbano y Ecología, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, por el Procurador General de la República, el Director del Centro Nacional de Estudios Municipales, el Secretario General del Consejo de Población y Subsecretario de Gobernación, así como el Secretario Técnico..."<sup>55</sup>

"El 29 de noviembre (1985) los presidentes de los subcomités..... hicieron entrega en sesión plenaria de las aportaciones resultantes de casi dos meses de esfuerzo de un amplio y calificado grupo de ciudadanos, quienes sin otro interés que el de servir a la nación dieron lo mejor de sus conocimientos y experiencia para sentar las bases sobre las cuales pudiera apoyarse la conformación del Sistema Nacional de Protección Civil. Para todos ellos el reconocimiento y el agradecimiento más amplio.

Con base en el producto del trabajo de los subcomités, así como en el diagnóstico que desde el momento mismo de la creación del Comité de Prevención de Seguridad Civil se preparó y contándose para ello con la valiosa información nacional e internacional de las experiencias en materia de protección civil se pudo conformar el documento que presenta.

Al asumir la responsabilidad como titular del Poder Ejecutivo Federal, al C. Presidente de la República... promovió la reforma a los principios normativos del desarrollo económico y social establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."<sup>56</sup>

Dentro del marco jurídico ésta comisión tuvo una gran trascendencia en su momento ya que al ser titular el Presidente de la República promovió la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dentro de los Principios normativos del desarrollo Económico y social, al artículo 26 en el cual determina que el Estado debe de integrar un **Sistema Nacional de Planeación Democrática**.

<sup>55</sup> Comisión Nacional de Reconstrucción, Bases para el Establecimiento de la Pro. Civil, México 1986, página 13,14,15.

<sup>56</sup> Ibidem pag 15

Es por ello la importancia de la Comisión Nacional de Reconstrucción y su trascendencia social ya que fue la base del marco jurídico de la protección civil.

### III.3.-EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL (SINAPROC).

El Sistema Nacional de Protección Civil surge a consecuencia de los sismos que tuvieron lugar el 19 y 20 de septiembre de 1985, en varias regiones y principalmente en la ciudad de México ya que sumados a otros desastres que le antecedieron se vieron en la impostergable necesidad de perfeccionar los dispositivos de protección civil por parte de las autoridades de la sociedad, a fin de reaccionar rápida y eficientemente ante siniestros de tales proporciones y por ello que acordó el Presidente de la República el 9 de octubre de 1985, la creación de la Comisión Nacional de Reconstrucción. Con el fin de dirigir adecuadamente las acciones de auxilio a la población damnificada, sentar las bases para establecer los mecanismos, sistemas y organismos para atender mejor a la población, en la eventualidad de otros desastres, incorporando las experiencias de instituciones públicas, sociales, privadas así como de la comunidad científica y de la población en general.

Y para desempeñar adecuadamente sus funciones la Comisión Nacional de Reconstrucción se estructuró, en seis comités donde uno de los cuales fue el de Prevención de Seguridad Civil y atribuyéndosele a este comité las facultades de:

- Diagnosticar los riesgos previsible.
- Diseñar planes y programas específicos de seguridad civil.
- Recomendar los instrumentos de coordinación y concentración.
- Organizar y establecer un sistema nacional de protección civil que garantice la mejor planeación, seguridad, auxilio y rehabilitación de la población y de su entorno ante situaciones de desastre, incorporando la participación de la sociedad en su conjunto.

Luego entonces quedo integrado el Comité de Prevención de Seguridad Civil presidido por el C. Presidente de la República, y en su ausencia por el C. Secretario de Gobernación, por los Secretarios de la Defensa Nacional, Marina Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, SEDUE (actualmente SEDESOL), Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, por el Jefe del Departamento del Distrito Federal



(actualmente Jefe de Gobierno del Distrito Federal), el Procurador General de la República, el Director del Centro Nacional de Estudios municipales, el Secretario General del Consejo de Población y el Subsecretario de Gobernación como secretario técnico.

La Secretaría técnica, en consulta con los miembros del Comité, propuso la formación de los siguiente subcomités:

- .Investigación en materia de protección civil.
- .Detección y prevención de catástrofes.
- .Organización y participación social.
- .Educación y capacitación.
- .Marco Jurídico.
- .Planeación, organización y ejecución de acciones inmediatas tanto al interior de las entidades de gobierno Federal como en lo referente a su intervención en todo tipo de desastres.
- .Integración de la Federación, Estados y Municipios en Materia de Protección Civil, y;
- .Comunicación social.

Y ya posteriormente con la reforma constitucional que se promovió, para que el Sistema Nacional de Protección Civil se contemplará dentro de la Planeación Democrática, es que se presenta en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, donde se proponen programas especiales, operativos anuales y sectoriales de mediano plazo, con compromisos, cifras y adecuaciones que exijan en cada caso la planeación. Y es así como se presenta, el Sistema Nacional de Protección Civil dentro del Plan Nacional de Desarrollo.

De está manera "el Sistema Nacional de Protección Civil, un conjunto orgánico y articulado de estructuras y relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establezcan las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de los estados y los municipios a fin de efectuar acciones de común acuerdo destinadas a la protección de los ciudadanos contra peligros y riesgos que se presenten en la eventualidad de un desastre".<sup>57</sup>

Luego entonces por decreto presidencial se aprueban las bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, que se encuentra publicado en Diario Oficial de la Federación el 6 de Mayo de 1986.

<sup>57</sup> Comisión Nacional de Reconstrucción, Bases para el Establecimiento de la Protección Civil, México 1986, página 16.

De esta manera la Protección Civil es una expresión de congruencia con nuestro modo de organización social, que se ha venido convirtiendo en una tarea indispensable la cual contiene elementos técnicos, normativos que contribuyen a la configuración de un modelo de organización y operación que orientan la implementación de los sistemas de protección civil en los ámbitos estatal y municipal.

Involucrando el Sistema Nacional de Protección Civil, a todas las entidades y dependencias del Gobierno Federal especialmente las que tienen o realizan actividades afines a la protección civil, tanto de carácter normativo como operativo de igual manera a través de los mecanismos de coordinación, concentración e inducción, a las unidades de los gobiernos estatales y municipales de las organizaciones sociales y privadas en el ámbito de la prevención y atención de desastres.

Cabe hacer mención de la importante participación de la comunidad académica, científica y de los grupos voluntarios.

El SINAPROC (Sistema Nacional de Protección Civil), se nutre de las valiosas experiencias de los planes DN-III-E, de la Secretaría de la Defensa Nacional, y del SM-A de la Secretaría de Marina, así como de las varias dependencias del Sector Público Federal, como la SARH en materia de prevención, pronóstico y seguimiento de desastres hidrometeorológicos la Secretaría de Salud con el programa Nacional de atención a la Salud en caso de Desastre, la SEDESOL cuya contribución consiste en la planeación del desarrollo urbano y la regulación de los problemas ecológicos; la SEP juega un papel relevante para consolidar la Cultura de Protección Civil en nuestro país, a través del programa Nacional de Seguridad y de Emergencia Escolar, sólo por mencionar algunos, ya que todas las dependencias tienen responsabilidad.

El Sistema Nacional de Protección Civil, que se originó a consecuencia de los sismos de 1985, fue considerado como una primera etapa por la Comisión Nacional de Reconstrucción y el Comité de Prevención de Seguridad Civil, el cual constituye la base para crear una segunda etapa de organización y programación del sistema. Y en donde en una segunda etapa se habrían de obtener los programas específicos para la instrumentación de un sistema y los métodos y procedimientos que se utilizaran para la aplicación del mismo.

Y en una tercera etapa en la que va ha caracterizarse por la aplicación dicha propiamente del sistema que tendría dos vertientes, la primera dentro del proceso de prevención y la segunda de auxilio, que operar en cualquier caso de emergencia que se presente por la presencia de cualquier agente perturbador.

"Uno de los aspectos centrales de protección civil es la investigación sobre riesgos y el desarrollo de tecnologías para prevenir, mitigar o evitar sus efectos, que en México se ha venido intensificando desde la creación en 1988, del Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED).

Nuestro país cuenta con una infraestructura de investigación sólida en la mayoría de los campos relacionados con la prevención de desastres. Esta se concentra en los centros de educación superior y en los de investigación de diversas dependencias del sector público. Destacan dentro de los primeros, la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Politécnico Nacional, en donde se realiza una importante investigación en el país.<sup>58</sup>

#### **III.4.- ÁMBITO DE COMPETENCIA TERRITORIAL EN LA LEY DE PROTECCIÓN CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.**

De acuerdo a la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal el ámbito de competencia de las mismas corresponde únicamente al Distrito Federal y sus dieciséis delegaciones Políticas

Es por ello que el Distrito Federal, como entidad Federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Como lo señala el artículo 8 de Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Asimismo el Distrito Federal se compone del territorio que actualmente tiene y sus límites geográficos son los fijados por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898 y el del 27 de julio de 1994, expedidos por el Congreso de la Unión, así como los convenios que el Poder Legislativo Federal llegase a aprobar de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 46 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.(Art.9 LOADPDF)

---

<sup>58</sup> Programa de Protección Civil, 1995-2000, Poder Ejecutivo Federal, Página 67.

A su vez la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal señala en su Artículo 1o. Que las disposiciones de la presente Ley, son de orden público y de interés general y tienen por objeto establecer dentro del Distrito Federal... Señalando con esto que el ámbito de competencia será únicamente dentro del Distrito Federal, también dentro del Distrito Federal se hace una división entre las dieciséis delegaciones políticas en las que esta dividida y las cuales tiene programas internos que abarcan su ámbito territorial.

Y dentro de la misma Ley de Protección Civil especifica la terminología usada en la misma como sería; Alarma: la cual es considerada como el último de los tres posibles estados de mando que se producen en la fase de emergencia del subprograma de auxilio (prealerta, alerta y alarma). Se establece cuando se han producido daños en la población, sus bienes y su entorno; también define a lo que se llama Atlas de Riesgo el cual es un sistema de información geográfica, actualizado, que permite identificar el tipo de riesgo a que están expuestos los servicios vitales, sistemas estratégicos, las personas, sus bienes y entorno en caso de presentarse un desastre o una calamidad entendiéndose por esta como un acontecimiento o fenómeno destructivo que ocasiona daños a la comunidad, sus bienes y entorno, transformando su estado normal en un estado de desastre. Y por Desastre se entiende una interrupción seria en el funcionamiento de una sociedad causando grandes pérdidas humanas, materiales o ambientales, suficientes para que la sociedad afectada no pueda salir adelante por sus propios medios. Y por Emergencia, el evento repentino e imprevisto, que hace tomar medidas de prevención, protección y control inmediatas para minimizar sus consecuencias; entendiéndose por prevención el conjunto de disposiciones y medidas anticipadas cuya finalidad estriba en impedir o disminuir los efectos que se producen con motivo de la ocurrencia de una emergencia, siniestro o desastre

Estando contemplado dentro de la Ley lo que se denomina Carta de Corresponsabilidad en el que este documento es expedido por empresas privadas que se encargan de capacitar, realizar consultas y estudios de riesgo/vulnerabilidad, a través de instructores profesionales independientes, registrados por la Secretaría de Gobernación para solicitar la aprobación de los programas internos o especiales de protección civil elaborados por dichas empresas.

La Ley de Protección Civil para el Distrito Federal contempla un concepto llamado Mitigación el cual son las medidas tomadas con anticipación al desastre y durante la emergencia, para reducir su impacto en la población, bienes y entorno.

Así como la llamada Norma Técnica llamada así por ser el conjunto de reglas científicas o tecnológicas de carácter obligatorio para el Distrito Federal, en las que se establecen los requisitos, especificaciones, parámetros y límites permisibles que deberán observarse en el desarrollo de actividades o en el uso y destino de bienes que incrementen o puedan incrementar los niveles de riesgo debiendo ser estas complemento de los reglamentos;

Existen diversos programas para apoyar a la Protección Civil del Distrito Federal como son:

**Programa Delegacional de Protección Civil:** El cual es el instrumento de planeación, para definir el curso de las acciones destinadas a la atención de las situaciones generadas por el impacto de fenómenos destructivos en la población, sus bienes y entorno en su ámbito territorial y forma parte del Programa General;

**Programa Especial de Protección Civil:** ES aquél cuyo contenido se concreta a la prevención de problemas específicos derivados de un evento o actividad especial en un área determinada, que conllevan un nivel elevado de riesgo, y que es implementado por los particulares y las áreas sustantivas y estratégicas de la Administración Pública del Distrito Federal;

**Programa General de Protección Civil del Distrito Federal:** Instrumento de planeación para definir el curso de las acciones destinadas a la atención de las situaciones generadas por el impacto de fenómenos destructivos en la población, sus bienes y entorno. A través de éste se determinan los participantes, sus responsabilidades, relaciones y facultades, se establecen los objetivos, políticas, estrategias, líneas de acción y recursos necesarios para llevarlo 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 del Distrito Federal;

**Programa Interno de Protección Civil:** Aquél que se circunscribe al ámbito de una dependencia, entidad, institución y organismo, pertenecientes al sector público del Distrito Federal, al privado y al social; se aplica 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 un riesgo, emergencia, siniestro o desastre;

Todos estos programas tiene la finalidad de proteger los Servicios Vitales, los que en su conjunto proporcionan las condiciones mínimas de vida y bienestar social, a través de los servicios públicos de la ciudad, tales como energía eléctrica, agua potable, salud, abasto, alcantarillado, limpia, transporte, comunicaciones, energéticos y el sistema administrativo.

Realizando diversos Simulacros de ejercicio para la toma de decisiones y adiestramiento en protección civil, en una comunidad o área preestablecida mediante la simulación de una emergencia o desastre, para promover una coordinación más efectiva de respuesta, por parte de las autoridades y la población. Estos ejercicios deberán ser evaluados para su mejoramiento, y así evitar algún siniestro entendiendo por este al hecho funesto, daño grave, destrucción fortuita o pérdida importante que sufren los seres humanos en su persona o en sus bienes, causados por la presencia de un riesgo, emergencia o desastre.

## CAPITULO IV

### TRASCENDENCIA SOCIAL

#### IV.1.-FUENTES GENERADORAS DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL

El Sistema Nacional de Protección Civil, fue creado a consecuencia de una diversidad de calamidades registradas en el territorio nacional desde lo más remoto de su historia, pero especialmente durante las últimas tres décadas; basta recordar la explosión e incendio de las instalaciones gaseras de San Juan Ixhuatepec, los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985, el huracán Gilbert entre otros siendo creado el Sistema Nacional de Protección Civil, por un decreto presidencial, en cuya publicación se incorporó el documento denominado "Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil".

Debemos tomar en cuenta que en la comunidad, se debe crear una conciencia en donde prevalezcan los fines e intereses de toda la humanidad protegiendo los Servicios Vitales, los que en su conjunto proporcionan las condiciones mínimas de vida y bienestar social, a través de los servicios públicos de la ciudad, tales como energía eléctrica, agua potable, salud, abasto, alcantarillado, limpia, transporte, comunicaciones, energéticos entre otros, siendo por este motivo tan importante, la trascendencia social que pueda tener la protección civil.

Y en base al decreto presidencial, de fecha 9 de octubre de 1985, por el que se convocó a un grupo de técnicos y especialistas que sustentaron las bases del Sistema Nacional de Protección Civil.

Considerando "la composición global de la sociedad necesariamente se refleja en el tipo de seguridad social que se adoptará... Mientras más homogéneo y grande sea el grupo, mayores posibilidades tendrán de imponer un plan de seguridad social acorde a sus necesidades específicas..."<sup>59</sup>

Al reconocer las diferentes fuentes de concurrencia de las calamidades que acontecían en nuestro país, se agruparon en cinco rubros respectivamente, denominados

---

<sup>59</sup> García Flores Margarita, La Seguridad Social y la población Marginada en México, Editorial. UNAM 1989, página 40.

fenómenos geológicos, hidrometeorológicos, químicos, sanitarios y socio-organizativos que ocurren a todo el territorio nacional.

#### A) EL ORDEN COMO IMPERATIVO FUNCIONAL DEL SISTEMA

Dentro del orden debemos tomar en cuenta, que la Protección Civil, se encuentra a nivel Federal, Estatal y Municipal.

Bajo esos lineamientos "el Sistema Nacional de protección Civil debe procurar dar cabal cumplimiento a algunos de estos principios fundamentales que se inspiraron en la constitución de 1917, hacer efectivo y fortalecer el Sistema Federal lograr el respeto a los derechos del hombre, afianzar el principio de la supremacía de las autoridades civiles y conservar el principio de la división de poderes".<sup>60</sup>

Para dar respuesta a las necesidades de seguridad de la población, ente la presencia de los referidos fenómenos, se ha ido estructurando e instrumentando, desde entonces, el organigrama de la organización que actualmente sustenta dicho Sistema, sobre la base de ser un conjunto ordenado de estructuras, relaciones funcionales y corresponsabilidades y de que los tres niveles de gobierno, en sus respectivos ámbitos de competencia, son los responsables de la preparación necesaria para hacerles frente.

Asimismo la formulación de diversos planes de protección civil, corresponde a los Gobernadores de los Estados los cuales se apoyaran en los diversos programas que tengan, independientemente de que el Presidente de la República el cual constitucionalmente tiene la facultad de hacer frente a los trastornos internos que se presenten dentro de los estados a través de las autoridades competentes. También se podría argumentar que "de conformidad con el artículo 89 fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República está facultado para disponer de las Fuerzas Armadas para dar seguridad interior y defensa exterior de la federación, pero al respecto la norma debe ser interpretada tomando en cuenta su contexto y el espíritu civilista de los constituyentes mexicanos".<sup>61</sup>

<sup>60</sup> Revista Alegatos, "El papel de los estados en un Sistema Nacional de Protección Civil", Editorial. UAM, SEP-DIC 1986, página 48.

<sup>61</sup> Ibidem, página 49.



Y de acuerdo al concepto anterior, es que se determinaron las bases del Sistema Nacional de Protección Civil, como objetivo fundamental el de "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".

## B) COMPONENTES ESTRUCTURALES DEL SISTEMA

Para asegurar el cumplimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, basándose en el objetivo primordial de la Protección Civil es el de proteger a la persona y a la sociedad, es por ello que se destacaron de acuerdo a las Bases Para el Establecimiento de la del Sistema Nacional de Protección Civil, tres estrategias básicas:

A) La articulación y coordinación de políticas de protección civil entre los distintos ordenes y dependencias del gobierno. Esto es: entre el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios del país, así como entre las dependencias y los organismos de la administración pública,

B) La oportuna organización de la sociedad civil con base en el principio de la solidaridad para que recoja y encause la participación social, y

C) La clara identificación y delimitación de los fenómenos destructivos, con arreglo a su ocurrencia y temporalidad dentro de su territorio nacional, representada por el atlas nacional de riesgos.

El Sistema Nacional de Protección Civil, contempla las fases de:

- Prevención
- Auxilio
- Apoyo o recuperación

También se contempla en el Plan Nacional de Desarrollo a partir de 1988 que cada una de las dependencias y organismos participantes en este esfuerzo, debe de realizar tareas de concepción, preparación y ejecución, bajo el marco o rector del Sistema Nacional de Protección Civil, dentro del nivel de gobierno que corresponda.

**Para el funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Civil se han instituido los siguientes organismos:**

**a.) De coordinación - consejos de Protección Civil**

En sus niveles estatal, federal y municipal.

**b.) De ejecución - Unidades de Protección Civil**

**c.) El Consejo Nacional de Protección Civil se organiza:**

presidido por el titular del poder ejecutivo:

Secretario Ejecutivo- Secretario de Gobernación

Secretario Técnico.- Subsecretario de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social  
integrantes:

Secretario de Relaciones Exteriores

Secretario de la Defensa Nacional

Secretario de Marina

Secretario de Energía Minas e Industria Paraestatal

Secretario de Comunicaciones y Transportes

Secretario de Desarrollo Social

Secretario de Salud

Jefe de Gobierno del Distrito Federal

Instituciones académicas

Agrupaciones voluntarias, vecinales y no- gubernamentales.

**d.) Centro Nacional de Operaciones-** Es el elemento básico de coordinación del sistema en situaciones de desastre, concebido como organismo temporal que se constituye cuando existe la posibilidad o de hecho se presenta un desastre y se encarga de planear, coordinar y supervisar las actividades encaminadas al auxilio de la población. Y la activación del mismo se acordará por el Presidente de la República a través del Secretario de Gobernación.

**e.) Centros Sectoriales de Operación -** Son los organismos temporales, encargados de transmitir las decisiones del C.N.O.(Centro Nacional de Operaciones), hacia sus propios elementos operativos.

**f.) Protección Civil a nivel Estatal y Distrito Federal.**

En cada una de las entidades federativas se constituirá un Consejo de Protección Civil, el cual se organizará y funcionará en forma similar al Consejo Nacional.

Asimismo, se integrará un Centro Estatal de Operaciones (C.E.O.) con organización y funcionamiento, similar al Centro Nacional de Operaciones, el cual será coordinado por el gobernador del Estado con el apoyo del mando territorial correspondiente.

Centro de operaciones de Zona. A fin de materializar la coordinación y apoyo del C.E.O., los mandos territoriales, establecerán un centro de operaciones de zona.

### **C) LOS MECANISMOS DE CONTROL SOCIAL**

Son los que actuando coordinadamente con los componentes estructurales del sistema, tendrán una mejor coordinación y el control de la sociedad.

De esta manera el Sistema Nacional de Protección Civil será quien se encargue de llevar a cabo todas las acciones para tener una vigencia y permanencia del Sistema, para cumplir con los objetivos que se tiene planteados.

En esa virtud, y con el propósito de dar plena vigencia al Sistema Nacional de Protección Civil, fue creado el Consejo Nacional de Protección Civil, como órgano de consulta y coordinación de acciones para la planeación de la materia.

Bajo estos lineamientos, la Dirección General de Protección Civil ha asumido la función del diseño, la promoción, la instrumentación, la supervisión, la coordinación y la evaluación de acciones y estrategias en la materia, siendo la responsable de conducir la política nacional de protección civil, con la concurrencia y apoyo del Centro Nacional de Prevención de Desastres.

El Sistema Nacional de Protección Civil descansa en tres estructuras fundamentales las cuales son:

Una Consultiva, cuyo soporte son los Consejos Nacionales, Estatales y Municipales de protección civil, que proporcionan el espacio institucional para formalizar el acuerdo y la concertación entre diversos sectores de la sociedad.

La otra Ejecutiva, en cuya cúspide están el Presidente de la República y el Secretario de Gobernación, el cual suplirá las ausencias del Presidente de la República y que se conforma con la concurrencia de los órganos de la administración pública a los que, por sus funciones y objetivos o por requerimientos del gobierno corresponde actuar en el ámbito de la protección civil.

Y finalmente la participativa la cual se desenvuelve entre los grupos y personas vinculadas a la protección civil denominados generalmente "Voluntarios".

Empero las "Unidades de Protección Civil", son los elementos de coordinación y ejecución del Sistema Nacional de Protección Civil, que se encuentra en la estructura de los tres niveles de gobierno, así como en la estructura social y privada de la sociedad mexicana.

Correspondiendo a la Secretaría de Gobernación integrar y operar el Sistema Nacional de Protección Civil esto dentro del ámbito Federal, según la atribución que le confiere el decreto presidencial que aprueba las bases del Sistema Nacional de Protección Civil, asimismo a nivel local, esto es dentro del Gobierno del Distrito Federal la Dirección General de Protección Civil pertenece a la Secretaría de Gobierno; y a nivel delegacional las subdirecciones de protección civil pertenecen a la dirección General de Jurídico y Gobierno.

#### **IV.2.-LA PARTICIPACIÓN DE LAS DEPENDENCIAS Y ORGANISMOS FEDERALES EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL.**

En este punto hablaremos de la importancia que tiene la participación de las dependencias gubernamentales y no gubernamentales para el apoyo a la comunidad que se encuentra afectada, ya que es muy importante que cuando estamos ante la presencia de una

calamidad o desastre, se debe prestar esta ayuda de forma inmediata sin importar quien tiene la obligación de prestarla primero.

Bajo los lineamientos de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal y en específico en sus artículos 19, 20, 21 y 22, así también los artículos 10 y 11 del Reglamento de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal los cuales señalan la expedición de las Bases de Operación Interna del Consejo de Protección Civil del Distrito Federal.

Dentro de su capítulo primero señalan el objeto, integración y funcionamiento del mismo señalando que el Consejo de Protección Civil para el Distrito Federal, los Consejos y Subconsejos Delegacionales de Protección Civil, son órganos colegiados de consulta, opinión y coordinación de las acciones de protección civil.

Estando integrado el consejo por diversos miembros permanentes que serán:

- I. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal; quien será el presidente.
- II. El Secretario de Gobierno; que será el Secretario Ejecutivo.
- III. El Secretario de Seguridad Pública
- IV. El Secretario de Obras y Servicios;
- V. El Secretario de Transportes y Vialidad;
- VI. El Secretario de Educación, Salud y Desarrollo
- VII. El Secretario de Desarrollo Económico;
- VIII. El Secretario de Finanzas;
- IX. El Secretario del Medio Ambiente;
- X. El Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda;
- XI. El Secretario de Turismo;
- XII. El Oficial Mayor;
- XIII. El Contralor General;
- XIV. El Subsecretario de Gobierno quien fungirá como secretario Técnico.
- XV. El Subsecretario de Asuntos Jurídicos;
- XVI. El Coordinador General de Comunicación Social;
- XVII. El Director General de Protección Civil; quien será el vocal ejecutivo.
- XVIII. Los Dieciséis Delegados del Distrito Federal.
- XIX. Tres miembros de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal
- XX. El Procurador General de Justicia del Distrito Federal

Y de conformidad con el artículo 12 del reglamento de Protección Civil. <sup>62</sup>

"...Artículo 12.- Los Consejos contarán con las condiciones permanentes para el cumplimiento de sus atribuciones de consulta, opinión y coordinación siguientes:

Habrán las siguientes comisiones permanentes:

- I. Comisión Operativa
- II. Comisión de Ciencia y Tecnología;
- III. Comisión de Comunicación Social;
- IV. Comisión de Apoyo Financiero a las Organizaciones y Acciones de Protección Civil;
- V. Comisión de Participación Ciudadana; y
- VI. Comisión de Evaluación y Control. ..."

Formando parte de estas comisiones los representantes, de las Instituciones y entidades públicas y privadas, asociaciones y organizaciones sociales, así como las agrupaciones e instituciones académicas y profesionales presididas por un representante designado por el Vocal Ejecutivo.

Teniendo la Comisión Operativa las siguientes funciones y atribuciones:

- I. Instrumentar los mecanismos de apoyo para la preparación, mitigación, auxilio, reestablecimiento y reconstrucción;
- II. Establecer los mecanismos que permitan interrelacionar las actividades de las subcomisiones;
- III. Desarrollar manuales de Procedimientos de operación de las subcomisiones, en caso de alto riesgo, siniestro emergencia o desastre;
- IV. Implementar los planes y programas de apoyo en situaciones de alto riesgo, siniestro, emergencia o desastre;
- V. Mantener actualizado el inventario de recursos humanos y materiales para el auxilio de la población en caso de alto riesgo, emergencia, siniestro o desastre;

---

<sup>62</sup> Reglamento de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal, Publicado en el Diario Oficial el 21 de Octubre de 1996.

**VI. Crear los comités y subcomités que considere necesarios vinculados a las Comisiones y Subcomisiones;**

**VII. Constituirse en sesión permanente en caso de alto riesgo, emergencia, siniestro o desastre, a efecto de brindar los elementos de operación que el Pleno del Consejo le requiera.**

**Esta comisión estará integrada por los siguientes comités:**

- a) Difusión y Relaciones Públicas;**
- b) Incendios, Rescate, Salvamento, Atención, Hospitalaria y Médico Legal;**
- c) Evacuación y Transporte;**
- d) Refugios temporales;**
- e) Asesorías Técnicas de Mando;**
- f) Asesoría Jurídica;**
- g) Servicios de Administración;**
- h) Restablecimiento de Servicios Vitales y estratégicos, y**
- i) Servicios Comunitarios**

Dentro de los comités que señalaron en un principio, se encuentra la Comisión de Comunicación Social, la cual tiene una de las principales atribuciones y funciones, que es el de difundir las políticas y estrategias establecidas en el Programa de Protección Civil para el Distrito Federal, y acciones para el consejo, a efecto de garantizar una eficiente comunicación y difusión de la Protección Civil a la ciudadanía.

Estando integrado a su vez la Comisión de Comunicación Social por los siguiente comités:

- a) Comité de Prensa**
- b) Comité de Radio y Televisión**
- c) Comité de Cinematografía**
- d) Comité de Información Aérea;**
- e) Comité de Telecomunicaciones e Informática.**

De esta manera, es así como se encuentran integrados; y coordinan los diferentes sectores públicos, privados y sociales, tanto gubernamentales como los no gubernamentales.

La Comisión de Participación Ciudadana, tendrá las siguiente funciones y atribuciones:

1. El de fomentar la participación de la sociedad en materia de protección civil.
2. Establecer mecanismos de coordinación entre el sector social que desee participar.
3. Crear comités y subcomités que considere necesarios para el cumplimiento de sus funciones con las demás comisiones y Subconsejos Delegacionales.
4. Crear mecanismos en la participación ciudadana en la autoprotección y auto conservación.

"De esta manera queda integrado básicamente este comité por las Organizaciones Civiles, y el Comité de Participación Vecinal, así como el comité de participación ciudadana".<sup>63</sup>

Participando también la Secretaría de la Defensa Nacional con el Plan DN-III-E, cuando el fenómeno que ocurra sea considerado como grave y a la zona, se le llame zona de desastre, será a través de su mando supremo (el Presidente de la República), quien ordenara la implementación de dicho Plan.

Señalando al Plan DN-III-E, como un Organismo Federal ya que el mismo presta ayuda a toda la República Mexicana, cuando el presidente de la república así se lo solicite, y acudiendo este organismo a cualquier otro país que se encuentre en una situación de desastre y sea solicitado al Presidente de la República, de acuerdo a los tratados internacionales de ayuda mutua y cooperación que existen.

Dentro de otros organismos que existen también se encuentran la cruz roja mexicana e internacional, para brindar apoyo y servicio médico cuando se necesite, estando también el H. Cuerpo de Bomberos, así como diversas organizaciones privadas que se presentan para dar apoyo y ayuda a quien más lo necesite.

---

<sup>63</sup> Bases de Operación Interna del Consejo de Protección Civil del Distrito Federal, Gaceta oficial del Distrito del Distrito Federal 31 de Agosto de 1998.



Estando contemplado el H. Cuerpo de Bomberos, en la Ley del Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal al respecto señala en su artículo ARTICULO 1o.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés general, y tienen por objeto:

I. Crear el Organismo Descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal denominado Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal, el cual para los efectos del artículo 102 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, conducirá su relación con el Jefe de Gobierno a través de la Secretaría de Gobierno la que fungirá como Coordinadora Sectorial.

II. Definir y regular el ámbito de las competencias, de las funciones y responsabilidades del Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal en las materias de prevención, inundaciones, desastres, emergencias, y demás establecidas en esta Ley.

III. **Coordinar las tareas del Heroico Cuerpo de Bomberos de (sic) Distrito Federal con el Sistema de Protección Civil del Distrito Federal.**

Asimismo señala que toda actividad que realiza el Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal, tendrá como criterios rectores la lealtad a la institución y su eficacia así como tener la más amplia participación con el Consejo de Protección Civil del Distrito Federal, y con todos aquéllos organismos públicos o privados con los que sea necesaria su relación.

Contando con la participación de todas las dependencias gubernamentales y no gubernamentales también para que realicen simulacros de evacuación por lo menos tres veces al año tal y como lo señala la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal, en el artículo 3 fracción XXIII, el cual señala en forma específica, en el reglamento de la ley de Protección Civil, que es lo que se debe de tener presente cuando se encuentre frente a un desastre, y cuales son los lineamientos que se deben de seguir para prevenir estos.

Asimismo esta contemplada en la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal, Programas Internos de Protección Civil; que son aquéllos que se circunscriben en el ámbito de una dependencia, entidad, institución y organismo, pertenecientes al sector público del Distrito Federal, al privado y al social; se aplica 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 un riesgo, emergencia, siniestro o desastre.

Estando Obligados los administradores, gerentes, poseedores, arrendatarios o propietarios de inmuebles, están obligados a realizar simulacros por lo menos tres veces al año, mediando entre uno y otro un período no inferior a noventa días naturales, en escuelas, comercios, fábricas, industrias, oficinas, unidades habitacionales, centros de abasto y distribución, iglesias, museos, centros comerciales, mercados públicos y otros establecimientos en donde haya afluencia masiva de público, en coordinación con las autoridades competentes.

Así también esta contemplado dentro del reglamento de la Ley de Protección Civil los Subprogramas de Prevención, Mitigación y Preparación que agruparán las acciones tendientes a evitar y mitigar los efectos de la ocurrencia de altos riesgos, emergencias, siniestros o desastres y a propagar a la población. El Subprograma deberá contener como mínimo los elementos siguientes:

- I. El análisis de los riesgos en el Distrito Federal y sus Delegaciones en particular;
- II. Los lineamientos generales para la prevención, mitigación y preparación de la población ante los riesgos señalados en caso de emergencias, siniestros o desastres;
- III. Las acciones que la Administración Pública del Distrito Federal deba ejecutar para salvaguardar la integridad de las personas, sus bienes y entorno;
- IV. Los lineamientos para el funcionamiento y prestación de los distintos servicios vitales, públicos, privados y asistenciales que deben ofrecerse a la población en caso de alto riesgo, emergencia, siniestro o desastre;
- V. El establecimiento de acciones que contemplen mecanismos de mitigación integral del impacto de las calamidades sobre la población;
- VI. Los criterios para coordinar la participación social y la aplicación de los recursos que aporten los sectores de la sociedad para la prevención, preparación y mitigación;
- VII. Las políticas de comunicación social para la prevención, mitigación y preparación de la población en casos de altos riesgos, emergencias, siniestros o desastres;
- VIII. Los criterios y bases para la realización de simulacros, y
- IX. Todos los demás que sean necesarios para enfrentar adecuadamente una situación de alto riesgo, emergencia, siniestro o desastre.

Para que cuando nos encontremos ante la presencia de un desastre, se tengan las medidas necesarias para que el desastre no tenga mayores consecuencias y al mismo lo puedan controlar o estabilizar.

Dentro de las entidades participativas vamos a considerar los convenios suscritos en materia de protección civil con la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, la Cruz Roja Mexicana, la Asociación Nacional de la Industria Química, Secretaría de Educación Pública, Turismo, Comunicaciones y transportes, Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca , Defensa Nacional y Marina, Instituto Mexicano del Seguro Social, CANACINTRA (Cámara Nacional de la Industria de la Transformación), Federación Mexicana de Radio-experimentadores, UNAM, World Environment Center y con la empresa farmacéutica Schering-Plough.

"Dentro del convenio con la Asociación Nacional de la Industria Química, en 1993 se llevó acabo un seminario con cobertura Nacional, cuyo objetivo fue la inducción a la Guía de Respuestas Iniciales en caso de emergencias ocasionadas por materiales peligrosos. Dado el interés que provocó esta Guía, la misma fue distribuida a todas la unidades de protección civil en el país, a los cuerpos de bomberos municipales, a la Policía Federal de Caminos y a la Cruz Roja Mexicana.

A través del convenio que se suscribió en mayo de 1993 con la Secretaría de Turismo, se han efectuado cinco seminarios de capacitación dirigidos a prestadores de servicios turísticos.

Mediante el convenio suscrito con la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación a fines de Mayo de 1993, se logró que los equipos e instalaciones de su sistema SATELITEL se pudiera utilizar para transmitir eventos de capacitación de protección civil".<sup>64</sup>

Dentro de la participación de las dependencias federales encontramos que "la línea de acción específica consiste por una parte en precisar la forma, alcances y modalidades de actuación de las dependencias de la Administración Pública Federal y de coordinación y concentración entre ésta y los gobiernos estatales municipales y los sectores social y privado, y por otra fomenta el permanente y adecuado funcionamiento de los consejos de Protección Civil,

---

<sup>64</sup> Programa de Protección Civil 1995-2000 Secretaría de Gobernación, página 25.

nacional estatal y municipales, y a través de ambos, inducir la participación de la población en su conjunto, en la búsqueda de su propia seguridad ante la ocurrencia de calamidades".<sup>65</sup>

"El Fondo de Desastres Naturales *FONDEN*, el cual fue constituido en 1996, es el mecanismo financiero del Gobierno Federal para atención de los daños causados por los desastres naturales. Con el propósito de atender de manera más eficaz y oportuna los daños causados por los desastres naturales, se publicaron las reglas de operación del *FONDEN* en el D.O.F. del 31 de Marzo de 1999.

En junio del mismo año fue aprobado, por la Comisión InterSecretarial de Gasto Financiamiento (CIGF), el contrato constitutivo del fideicomiso del *FONDEN*(Fondo de Desastres Naturales), mismo que se constituirá en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. Las Secretarías de Gobernación y de Hacienda y Crédito Público, promueven la celebración de convenios de colaboración y la constitución de fideicomisos públicos en las entidades federativas para la atención de desastres naturales con cada uno de los gobiernos de éstas. Al 18 de agosto del año de 1999 se habían celebrado 19 convenios y constituidos 15 fideicomisos."<sup>66</sup>

Siendo este un mecanismo financiero ágil y transparente para que en la eventualidad de una desastre natural, el gobierno del Distrito Federal, pueda:

- I.- Atender, dentro de una determinada zona geográfica, la reparación de daños a la infraestructura pública y bienes públicos no sujetos a aseguramiento;
- II.- Combatir y restituir en la medida de lo posible los siniestros en bosques y aéreas naturales protegidas;
- III.- Apoyar a toda la población afectada dentro de las zonas siniestradas en sus necesidades inmediatas de protección a la vida, salud alimentación, vestido y albergue;

---

<sup>65</sup> Ibidem. Página 48.

<sup>66</sup> Quinto Informe de Gobierno, Secretaría de Gobernación, página 28.

**IV.-Apoyar a las familias de bajos ingresos en la mitigación de los daños a su patrimonio familiar y productivo.**

**V.- Apoyar de manera transitoria a dependencias y entidades federales para la reparación de infraestructura asegurada, en tanto estas áreas reciban los pagos correspondientes los seguros, de conformidad con la Legislación Federal Aplicable y;**

**VI.- Adquirir equipo y bienes muebles especializados que permitan responder con mayor eficacia y prontitud en la eventualidad de un desastre.**

**VII.- Apoyar la consolidación, reestructuración o en su caso reconstrucción de los bienes inmuebles considerados como monumentos arqueológicos artísticos e históricos por ley o por declaratoria.**

En consecuencia, a través del FODEN se contemplaran los esfuerzos realizados por el Sistema Nacional de Protección Civil, los de otras Instituciones de Prevención y de apoyo a damnificados, así como de los programas normales de las dependencias y entidades federales relacionados directamente con la atención de desastres. Es por ello que **"es un instrumento para promover la cooperación y la corresponsabilidad en la atención de desastres entre el Gobierno Federal y las entidades federativas. Lo anterior mediante el establecimiento de mecanismos de participación de gastos ante la eventualidad de un desastre, conforme a lo señalado en las Reglas de Operación. En consecuencia en forma solidaria la Secretaría con cargo al del Fondo de Desastres Naturales, también puede aportar recursos para apoyar a las entidades federativas a fin de atender los daños a la infraestructura pública estatal y municipal, y del Distrito Federal a la población damnificada dentro de los parámetros señalados en estas Reglas de Operación".**<sup>67</sup>

Participando también la Secretaría de Salud en la implementación de un programa emergente cuando lo necesite la población para dar consultas o administrar vacunas para prevenir algún brote epidemiológico.

---

<sup>67</sup> Revista indetec, Acuerdo que establece las Reglas de Operación del (fonden), D.O.F. 31 de Marzo de 1999., páginas 93

Conformándose la participación de las dependencias de acuerdo a siguiente cuadro:

**C. PRESIDENTE DE LA  
REPUBLICA**

**COMISION NACIONAL  
DE  
PROTECCION CIVIL**

**SECRETARIA  
DE  
GOBERNACIÓN**

**SUBSECRETARIA DE  
PROTECCION CIVIL Y DE  
PREVENCIÓN Y DE  
READAPTACION SOCIAL**

**CENTRO  
NACIONAL DE  
PREVENCIÓN  
DE  
DESASTRES**

**DIRECCION GENERAL DE  
PROTECCION CIVIL**

<b>SISTEMAS ESTATALES DE PROTECCION CIVIL</b>	<b>SISTEMAS MUNICIPALES DE PROTECCION CIVIL</b>	<b>ESTRUCCTURA INSTITUCINAL DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL.</b>
<b>CONSEJO ESTATAL DE PROTECCION CIVIL</b>	<b>CONSEJO MUNICIPAL DE PROTECCION CIVIL</b>	
<b>UNIDAD ESTATL DE PROTECCION CIVIL</b>	<b>UNIDAD MUNICIPAL DE PROTECCION CIVIL</b>	<b>UNIDAD INTERNA DE P.C. DEPENDENCIAS Y ORG. DEL SECTOR PUBLICO, PRIVADO, SOCIAL, ACADEMICO Y VOLUNTARIO</b>
<b>POBLACION</b>		

### IV.3.- LA SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL Y EL PLAN DN-III E (AYUDA A LA POBLACIÓN EN CASO DE DESASTRE)

Este programa perteneciente a la Defensa Nacional es de carácter Federal, tiene la finalidad básicamente de ayudar a toda la población que se encuentre dentro de la República Mexicana cuando se encuentre ante un fenómeno destructivo. Y cuando se solicite su intervención en otros países prestara ayuda de acuerdo a los Tratados Internacionales suscritos con anterioridad.

"Tal es el caso del programa *DN-III-E* de la Secretaría de la Defensa Nacional; del *SM-AM* de la Secretaría de Marina; de los programas hospitalarios de atención a la salud en caso de desastres de la Secretaría de Salud; de los programas de emergencia ambiental de *SEMARNAP* y de los de emergencia hidráulica de la *CNA*, entre otros".<sup>68</sup>

El Plan DN-III-E (auxilio a la Población en caso de desastres), tiene su origen en el año de 1966, cuando se origino un importante desbordamiento del Río Pánuco, el cual provocó graves daños en los estados de Veracruz y Tamaulipas y ante la evidente falta de algún organismo en específico que se hiciera cargo. Originó que el Gobierno de la República girara instrucciones a la Secretaría de la Defensa Nacional, para que procediera a elaborar un Plan, a fin de garantizar la oportuna asistencia a todas las poblaciones afectadas.

Fue por ello que en cumplimiento a este mandato y derivado de la Planeación Estratégico-Militar, se elaboró el Plan DN-III-E, que desde entonces se ha venido aplicando con éxito, aceptación y beneplácito de la población.

Y dentro de los propósitos que tiene este Plan es el establecer los lineamientos para la actuación de tropas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos en el auxilio a la población, en casos de desastre, durante las fases de prevención, auxilio y apoyo, contempladas en el Sistema Nacional de Protección Civil. Para mantener la confianza en la capacidad de respuesta de las instituciones nacionales, ante una emergencia. Y asimismo optimizar los recursos de la Secretaría de la Defensa Nacional, para hacer frente a todo tipo de desastres.

---

<sup>68</sup> Programa de protección civil página 1995-2000 Secretaria de Gobernación, página 26.

Dentro de las bases legales o marco jurídico que sustentaran al Plan DN-III-E, están contempladas las siguientes leyes entre las que se encuentran:

**A)La Ley Orgánica de la Administración pública Federal en su artículo 29o fracción IV, que establece que la Secretaría de la Defensa Nacional corresponde el despacho de los siguientes asuntos:**

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

**B)Ley General de Población, Artículo 3o Fracción XIII del el 11 de diciembre de 1973, publicada en el D.O.F. el 7 de enero de 1974, establece como responsabilidad de la Secretaría de Gobernación:**

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

**C)Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos artículo 1º fracciones II, III y V, vigente a partir del 8 de diciembre de 1986, establece:**

II.- Garantizar la seguridad interior.

III.- Auxiliar a la población Civil en caso de necesidades públicas.

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

**D)Ley Orgánica de la Armada de México, artículo 2o fracción VII, vigente a partir del 22 de diciembre de 1984, establece entre las funciones de la Armada:**

"Auxiliar a la población civil en los casos y zonas de desastre o emergencia, actuando por sí o conjuntamente con el Ejército y Fuerza Aérea, conforme al Plan Nacional de Auxilio":



E) Decreto presidencial del 11 de mayo de 1990 por el cual se crea el Consejo Nacional de Protección Civil.

F) Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil.

G) Organización, órgano ejecutivo y compromisos de participación del Sistema Nacional de Protección Civil.

Y para los fines de este Plan, se entiende como situación de emergencia aquella que se produce por un desastre ocasionado por fenómenos naturales o causados por el hombre, mismo que no puede ser superado con los recursos normales del área afectada, por lo que es necesario acudir a medios de urgencias locales, estatales, nacionales y eventualmente los internacionales.

Dentro de este contexto la participación que tiene la Secretaría de la Defensa Nacional con el Plan *DN-III-E*, se vincula con el Sistema Nacional de Protección Civil, constituyendo la aportación de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Constituyendo su apoyo principalmente en el despliegue de las unidades, dependencias e instalaciones del Ejército y Fuerza Aérea en el Territorio Nacional, permitiendo actuar tanto en la planeación como en la ejecución de las actividades de auxilio en cada uno de los niveles de gobierno, integrándose al Consejo Nacional de Protección Civil, Consejos Estatales y Municipales según corresponda.

Es importante señalar que el hecho de que cada dependencia gubernamental tenga asignada una función en específica, no impide que los mandos militares no tomen las providencias para atender las consecuencias de un fenómeno en forma integral.<sup>69</sup>

Para el enlace y comunicación este lo tendrán a través del Centro Nacional de Operaciones y el Centro Sectorial de Operaciones de la Secretaría de la Defensa Nacional, se materializaría con equipos de radio a las ordenes del Alto Mando.

---

<sup>69</sup>Ibidem. Página 10,11.

En conclusión al Secretaría de la Defensa Nacional actuará en forma coordinada con las demás Secretarías para prestar una mejor ayuda y servicio a la población, cuando esta la necesite a través de los diversos programas o planes que ya se tengan establecidos

#### IV.4.- EL CENTRO NACIONAL DE DESASTRES COMO ÓRGANO DE APOYO A LA PROTECCIÓN CIVIL.

Pertenece al ámbito de la Secretaría de Gobernación, por lo tanto es de carácter Federal, el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), creado en el mes de Septiembre de 1988.

Y fue hasta febrero de 1989, que a través de la publicación del Reglamento Interior de la misma, se creó la Subsecretaría de Protección Civil, de Prevención y Readaptación Social y la Dirección General de Protección Civil.

En 1990, en terrenos cedidos en comodato por la Universidad Nacional Autónoma de México, y con apoyo de la agencia de cooperación Internacional del Japón (JICA, por sus siglas en inglés), fue construida la cede del Centro Nacional de Prevención de Desastres *CENAPRED*<sup>70</sup>

Dentro de la Protección Civil cabe mencionar el apoyo que se ha recibido por parte del sector privado a través del financiamiento de publicaciones o campañas de divulgación que correspondan a las tareas que deberán de realizarse antes durante y después de la concurrencia de un fenómeno perturbador, y como actúa el *CENAPRED* en esto, invitando a los comunicadores y empresarios de los medios a incorporarse a las acciones en la materia, mediante la ejecución de programas de educación y capacitación conjunta con el *CENAPRED*.

Así como también dentro de "la línea de acción relativa a la capacitación y adiestramiento por el *CENAPRED* e iniciar o ampliar tareas similares a cargo de los sistemas municipales y estatales de protección dirigidas a todas ellas no sólo al personal que integra el Sistema, sino también a la población interesada en la materia. Y para ello cuando los

---

<sup>70</sup> Programa de Protección Civil 1995-2000 página 16.

municipios y entidades federativas lo soliciten, serán instrumentados cursos, conferencias, seminarios y reuniones orientados a la capacitación de todos aquéllos que se interesen en el tema, además de ejercicios prácticos y simulacros. En todo momento, deberán procurarse que la capacitación se relacione con los riesgos y realidades locales".<sup>71</sup>

De lo que se concluye que el Centro Nacional de Prevención de Desastres va intervenir en aquéllas localidades en que se determiné o considere de mayor riesgo, ya que será este el que las evalúe, así como de los Comités Científicos de Asesores, cuando hayan identificado situaciones realmente riesgosas. Y en tales circunstancias deberá de promover medidas específicas de reducción de la vulnerabilidad, como por ejemplo refuerzo de las edificaciones débiles, la edificación de bordos de protección contra crecientes, y en su caso promover la reubicación de viviendas y otras instalaciones, entre otras acciones más que tiene para proteger a la población.

#### **IV.5.- ANÁLISIS SOCIO-JURÍDICO DE LEY DE PROTECCIÓN CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.**

Dentro de la República Mexicana cada Estado tiene su propia normatividad, para regular la problemática de cada Estado en particular, así tenemos a la Protección Civil, la cual se encuentra regulada por cada Estado de acuerdo a su problemática.

Y así tenemos a la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal la cual es una ley local para regular a Distrito Federal y esta cuenta con Siete títulos, así como 57 artículos que complementan a esta ley, así como 6 artículos transitorios.

La misma señala en su Título Primero:

##### **Disposiciones Generales;**

La misma es una disposición de orden público y de interés general. Dentro de este capítulo se encuentran las bases de los que integra el funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Civil del Distrito Federal, correspondiendo a la Secretaría de Gobierno por conducto del Jefe del Distrito Federal a aplicar la presente Ley, con lo cual nos está estableciendo que

---

<sup>71</sup> Programa de protección Civil 1995-2000 página 58.

existe independencia dentro del Gobierno Local y Federal, ya que deja al libre arbitrio del Jefe de Gobierno la realización o implementación de los diferentes planes de protección Civil para salvaguardar la integridad personal así como su entorno social de los habitantes del Distrito federal, de lo cual considero que falta una verdadera coordinación entre los diferentes las diferentes entidades, para que en los casos de desastres exista una adecuada coordinación entre los representantes de dichos poderes y así poder prestar a la población que lo necesite una mejor atención.

También se señalan dentro de este capítulo las bases y su fundamento para que se implementen medidas de protección civil dentro de los organismos pertenecientes a los organismos del sector público del Distrito Federal privado y social, todos con la misma finalidad de salvaguardar la integridad física de los empleados y las personas físicas que acuden a ellos.

Protegiendo también los servicios vitales, los cuales se podrán considerar importantes de acuerdo a las necesidades de cada población donde ocurra el siniestro. En donde la Secretaría de Gobierno, del Gobierno del Distrito Federal será la que emitirá las normas técnicas complementarias en todas las actividades o acciones que se traten de la protección civil.

Por lo que hace las normas técnicas la cual corresponde a la Secretaría de Gobierno emitir los lineamientos, cabe hacer mención que al respecto no existen lineamientos establecidos o a seguir ya que en la práctica no existen tales normas técnicas las cuales son fundamentales para que en base a ellas se establezcan las normas específicas las cuales serían la base de todos estos lineamientos.

Y dentro de las actividades técnicas que debería de prestar la Secretaría de gobierno, existe una gran ausencia de ellas pues son mínimas las que existen, dentro de los planes que podría implementar serían; programas tipo emergente en los cuales se encontrará la participación de todas las esferas sociales, señalaremos primeramente sobre los prestadores del servicio social los cuales en caso de desastre se podrán incorporar de forma inmediata donde soliciten sus servicios hablemos de prestadores de las diferentes carreras que prestan las universidades publicas y privadas las cuales mediante previo acuerdo de la Secretaría escolar, con la Secretaría de Desarrollo Social podrá realizar un plan emergente en el cual de acuerdo a la solicitud del servicio, serán los alumnos que se designen para que funcione dicho

plan y en donde podrán prestar a la población servicios de diferente índole ya sea médico, psicológico, cultural, artístico, educativo, esto de acuerdo al tipo de población que se tenga que ayudar se clasificará el tipo de ayuda a prestar. Pero esta deberá de ser de forma inmediata.

### **Titulo segundo:**

De las atribuciones y política de Protección Civil; las atribuciones principales le corresponden al Jefe del Gobierno del Distrito Federal, y entre sus atribuciones tendrá; como el de formular los principios y conducir la política general de Protección Civil, elaborar los principios rectores del sistema, ordenar las acciones que competan en protección civil al Distrito Federal y actualizar los instrumentos de protección civil.

La Secretaría de Gobierno tiene sus propias atribuciones como las delegaciones políticas.

Es por ello que la Secretaría es la que deberá de promover y establecer los mecanismos de coordinación y concentración entre las dependencias y las entidades de la administración pública federal así como las dependencias y unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Distrito Federal así como los sectores privado y social.

Siendo por ello que la prevención, es el sistema más eficaz para alcanzar los objetivos de la protección civil.

Es también muy importante la participación corresponsal que de la sociedad es fundamental para la formación de la política de protección civil.

De acuerdo al análisis jurídico de la Ley y conforme a las facultades que le corresponden al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por conducto de las instituciones y los órganos que determine la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Distrito Federal y siguiendo los lineamientos que ella establece es como el Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberá de delegar ciertas facultades a las diferentes intersecretarías.

También al hablar de las atribuciones que le corresponden tanto al Jefe de Gobierno como a la Secretaría de Gobierno una de las atribuciones de ésta, es la de suplir al Jefe de

Gobierno en sus ausencias, pero no existe una sanción en este caso como en muchas situaciones más, cuando esta ausencia sea prolongada, ya que este cambio de situaciones afecta en gran parte a la estabilidad o seguimiento de los programas que se estén llevando acabo.

Dentro de este capitulo se encuentra el establecimiento de un mecanismo de alarma. El cual si bien es cierto, que ya existe el mismo es para la prevención de sismos, pero lo cierto es que dicho mecanismo únicamente se activa cuando el epicentro de dicho fenómeno proviene de las costas de los Estados de Guerrero y Michoacán.

También por lo que hace al Estado de Alerta, el mismo se realizara dependiendo de la fase de emergencia en que se encuentre, y servirá para dar información a la población de la presencia de alguna calamidad o desastre. Pero éste ha sido infructuoso, porque a pesar de que se apoya en los subprogramas de auxilio, estos son insuficientes, por qué cuando hay que alertar a la población, en el caso concreto o por dar un ejemplo más claro, lo tenemos cuando estamos ante la presencia de alguna calamidad o desastre de cualquier tipo que pueden ser de tipo geológico, hidrometeorológico, químico, sanitario, socio organizativo, y que ya después de ocurrido el mismo, las autoridades señalan que se había alertado previamente a la población, sin que dicho programa de prevención sea suficiente o eficaz, para el fin con el que fue creado. Y por dar uno de muchos ejemplos sería el caso de discoteca LOBOHOMBO, en la cual por parte de las autoridades Delegacionales se debió primero, cubrir todos los requisitos para el uso de suelo, posteriormente y al solicitar el permiso cubrir los lineamientos que establece la Ley de protección Civil y el Reglamento de la misma, en donde dentro de las obligaciones que tenía el propietario de dicho establecimiento era el de realizar simulacros por lo menos tres veces al año y si bien es cierto que existen personas encargadas de vigilar que se llevan acabo estos simulacros como son los inspectores pertenecientes a la Secretaría de Gobierno de la Delegación Política, lo cierto es que el hecho de no realizarlas tiene una sanción mínima la cual con mucha facilidad la incumplen. No entendiendo los diferentes riesgos a los cuales podría estar expuestos, y por lo tanto no cuentan con medidas eficaces de prevención.

Y si hablamos de las obligaciones, dentro de las cuales también se encuentran la de las autoridades correspondientes, como sería la Delegacional en primera instancia ya que se encuentra dentro de su marco territorial, y como salió a la luz por medio de los medio de comunicación que la inspección a dichos establecimientos se encontraba viciada ya que

efectivamente realizaban estas visitas de inspección, pero por lo que quedo demostrado fue que casi ningún establecimiento de este tipo cuenta con las medidas de protección necesaria para salvaguardar la integridad física de las personas que se encuentran dentro de estos lugares, y los mismos no tienen ninguna sanción; fue necesaria la presencia de una calamidad, para que el Jefe de Gobierno realizará un plan emergente para efectuar una inspección minuciosa, de todos estos tipos de establecimientos y darse cuenta que la mayoría de los que se encuentra dentro de la demarcación del Distrito Federal, no tienen las medidas de prevención necesarias; y por lo cual fueron clausurados un 80% de ellos hasta que cumplieran con dicha medidas de seguridad y prevención.

Con lo cual podemos darnos cuenta que no existe un órgano de vigilancia eficaz, capaz de tener la responsabilidad de vigilar que todos los establecimientos donde se encuentre una concentración masiva de personas, como serían por dar un ejemplo cines, teatros, estadios de football, centros de diversión etc. Y no solo están los establecimientos también dentro de la Ciudad de México tenemos muchas dependencias de gobierno donde hay una afluencia masiva de personas o bien podríamos hablar de las escuelas o viviendas como los edificios que cuentan con varios departamentos y no existe un órgano de vigilancia o de prevención necesaria y lo que esta en riesgo en todos los casos es la integridad física, así como el entorno social.

Considerando que debería de intervenir la Secretaría de Gobernación la cual es jerárquicamente superior a la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, ya que esta la cual a la fecha no ha sido capaz de poder implementar un verdadero programa de vigilancia para que se cumplan las normas establecidas para dar una verdadera prevención de desastres o calamidades.

Existe un Atlas de Riesgo Nacional o del Distrito Federal; el cual debe de estar organizado por delegaciones políticas o estados respectivamente, y a su vez en cada delegación política debe existir un Atlas de Riesgo delegacional donde contenga las zonas de riesgo de cada demarcación territorial, este para la elaboración de planes y programas para la prevención de los mismos de acuerdo a cada temporada de riego en la que se encuentren, y trabajando coordinadamente con la Dirección General de Protección Civil del Distrito Federal, pero sin embargo en la mayoría de los casos la información que se tiene es insuficiente y al acudir a ver físicamente dichos Atlas, para consultarlos los mismos están incompletos o no

están actualizados, no obstante que son de suma importancia, ya que sino se tiene un plan para seguir de acuerdo a cada zona por el tipo de riesgo, no se tendrá un buen plan para protegemos.

Y por lo que hace a las brigadas vecinales, las cuales en la mayoría de las ocasiones, persiguen un fin político o servicio particular, cuando se tiene satisfecha alguna prioridad necesaria, olvidan dicha brigada en la cual dentro de alguna de sus funciones se encontraba la encaminada a proporcionar acciones de protección civil, a la elaboración de Planes de Protección Civil, para la población a la cual estaban apoyando. Debiendo en estos casos sensibilizar a las personas que integran este comité, de la importancia de dichos planes, ya que los mismos pueden salvaguardan la integridad física y conservar el medio ambiente o el entorno social donde se encuentran.

De acuerdo a la Carta de Corresponsabilidad, de la que habla la Ley de Protección Civil, este documento es expedido por las empresas capacitadoras de consultoría y estudio de riesgo, el cual es aprobado por la Secretaría de Gobernación.

Considero que se les debería de dar mayor auge, ya que dichas empresas para solicitar la aprobación de estos programas internos o especiales de protección civil, deben ser elaborados por ellas mismas y aprobados por la Secretaría de Gobernación, y al tener planes o programas aprobados previamente por la Secretaría, los mismos podrían darse a la autoridad delegacional correspondiente, para que los lleve acabo, siendo ello un buen programa para aprovechar más a las empresas privadas para que realicen con más frecuencia este tipo de planes o programas; y así auxiliar a los delegados políticos para que corresponda a ellos la aplicación y vigilancia de estos programas, pero sin que tengan los mismos un control total de la elaboración de programas; ya que únicamente la idea es de que auxilien, para tener una mejor prevención.

#### **Título tercero:**

#### **Del sistema de protección civil y la participación social;**

El sistema de protección civil estará integrado por:

El Jefe del Distrito Federal, quien será el coordinador general



## Los consejos Delegacionales de protección civil

Las instituciones públicas y organizaciones privadas y civiles que tengan el objetivo de vincularse con la protección civil.

Y es uno de los objetivos principales de la protección civil el de dar permanencia y precisión a la coordinación de las diferentes tareas de protección civil. Así como establecer los mecanismos de prevención adecuados de acuerdo a la tecnología que manejamos para reducir los efectos que puedan causar los fenómenos destructivos.

Hacer compatibles las disposiciones jurídicas en la materia.

Así como prevenir y mitigar los daños que pueda ocasionar cualquier factor afectable.

Es la Administración Pública del Distrito Federal la que promueva la participación correspondiente de la sociedad, coadyuvando los habitantes del Distrito Federal a realizar estas acciones de manera libre y voluntaria.

Estando dentro de este capítulo también, el fundamento para que cualquier ciudadano presente su queja o denuncia ante la Dirección General o la delegación correspondiente para denunciar cualquier hecho o acto que pueda producir riesgo o perjuicio a su persona o a la de terceros, por la omisión de medidas preventivas en lugares públicos.

Teniendo diversas acciones de la Administración Pública del Distrito Federal para convocar la participación social como serían los hechos de que las diversas organizaciones sociales, obreras, empresariales, así también como las organizaciones privadas para que las mismas puedan manifestar su opinión y propuesta, para poder promover la prevención mitigación y auxilio impulsando la conciencia en materia de protección civil.

Dentro de este rubro tenemos un aspecto muy importante, en el cual es urgente una regulación, y son las Asociaciones Civiles u organizaciones voluntarias a las cuales debe hacerse una correcta reglamentación, toda vez que en algunas ocasiones se ha observado

corrupción dentro de ellas, ya que buscan un beneficio para ellas mismas. Y no sólo de este tipo de organizaciones civiles, sino inclusive dentro de las mismas dependencias de gobierno, las cuales ante la presencia o de después de ocurrido un desastre se encargan de recolectar la ayuda para las personas que enfrentan algún tipo de calamidad o desastre, tratando de sensibilizar por diferentes medios a la población, y muchas de las ocasiones ya recibida y almacenada está ayuda, no es debidamente canalizada y desafortunadamente la población o comunidad, se entera por los mismos medios de comunicación por los que fue sensibilizada que esta ayuda aportada voluntariamente, no ha llegado a los lugares donde se le requiere, y aun más cuando dicha ayuda efectivamente llega al lugar para el que fue destinada, pero es almacenada y no les es entregada a quienes estaba destinada, o no existe una distribución equitativa de está ayuda.

Dentro del Sistema de Protección Civil están las fases de prevención, evacuación y mitigación; donde la prevención es insuficiente y al hablar de la evacuación en la cual están contempladas las medidas de seguridad en sus diversas etapas, tomando en consideración que las mismas no se emplean con eficacia o con la seguridad que deberían de tener toda vez que señalan diversos aspectos los cuales no se cumplen, ya que si bien es cierto existen programas para evacuar a la población ante la presencia de algún tipo de desastre los mismo no son suficientes, y como consecuencia de ello han provocando la pérdida de innumerables vida humanas, bienes materiales, olvidando con ello uno de los principios fundamentales básicos de la Protección Civil que es el de salvaguardar la integridad física de las personas sus bienes y su entorno ante la presencia o eventualidad de algún siniestro.

De igual forma los instrumentos de la protección civil, los cuales son la información contenida en los materiales empleados para que la planeación y operación de la protección civil en el Distrito Federal, son insuficientes ya que estos no abastecen a toda la población, faltando todo tipo de material toda vez como observamos en realidad, en las dependencias del gobierno local en las áreas correspondientes a la protección civil, nunca tienen el material suficiente para la elaboración o difusión de algunos de los programas que se tienen; y esto a su vez repercute en la seguridad de la población ya que todo esto va concatenado, así que tendríamos que hablar también del presupuesto que tiene cada delegación política para este rubro, debiendo de implementarlo en el POA (Programa de Operación Anual), el cual se determina un año antes previa aprobación de la Cámara de Diputados, para el otorgamiento de la partida presupuestal al Gobierno del Distrito Federal.

En cuanto hace a la Mitigación, considero que debería de darse mayor importancia a la prevención pero sin embargo cuando nos encontramos ante la presencia de un siniestro, desastre o calamidad, lo que se debe hacer es aplicar estos programas de mitigación, sin embargo los mismos podríamos considerarlos aun como inadecuados ya que se observa en los resultados, al darnos cuenta del impacto que tiene ante la población y el entorno de la misma que casi siempre es devastador.

Y es en el caso de la mitigación, donde se pueden implementar planes o programas emergentes para ayudar a la recuperación del entorno, donde participen empresas privadas públicas, escuelas etc... para que su colaboración ayude a reestablecer más rápidamente las secuelas devastadoras que haya dejado un desastre.

#### **Titulo Cuarto:**

**Del consejo de protección civil y de los consejos delegacionales del Distrito Federal.**

Se define al consejo de protección civil a aquél que es un órgano de consulta de opinión y de coordinación de las acciones en materia de protección civil en forma multidisciplinaria e interinstitucional con los órganos de gobierno del Distrito Federal, así como con las organizaciones civiles, instituciones científicas, académicas y profesionales y los cuales sus fines, funciones o atribuciones se vinculan a las acciones de protección civil.

Esta integrado el consejo, por el Jefe de Distrito Federal quien lo presidirá. El Secretario de Gobierno, quien será el secretario ejecutivo del mismo, El Oficial Mayor, el Contralor General, el subsecretario de asuntos jurídicos, el subsecretario de gobierno, el director general de comunicación social, el director general de protección civil, el cual será el vocal ejecutivo, los delegados del Distrito Federal, tres miembros de la asamblea de representantes del D.F.

Es el Presidente del consejo, el que deberá invitar como miembro, y de sus comisiones al Procurador General de Justicia del Distrito Federal y sus representantes de las dependencias o entidades públicas o privadas.

Siendo las principales atribuciones que le competen al consejo, el declarar a través de su presidente, así como evaluar la situación de emergencia en el Distrito Federal o parte de su territorio, evaluar los instrumentos de protección civil y coadyuvar en su aplicación.

Examinando también los problemas reales y potenciales de la protección civil, promoviendo las investigaciones de los estudios que nos permitan conocer los agentes básicos los cuales nos afectan y producen los desastres, promoviendo la creación de un órgano especializado. Denominado "Consejo de Protección Civil" considerado como el órgano superior de consulta, opinión, decisiones y coordinación de las acciones en la materia en el que se integra en forma multidisciplinaria e interinstitucional de los órganos del Gobierno del Distrito Federal, las organizaciones civiles e instituciones científicas académicas y profesionales, cuyos fines funciones o atribuciones se vinculan a las acciones de protección civil.

Lo cual considero que es un gran acierto ya que dentro de éste se deberá de tomar en cuenta a las diversas instituciones que conforman el Gobierno del Distrito Federal así como un representante de la Universidad Nacional Autónoma de México, uno de la Universidad Autónoma Metropolitana y otro del Instituto Politécnico Nacional de acuerdo como se los permita la normatividad interna de cada institución, ya que cada institución tiene sus propias investigaciones realizadas de acuerdo a los diferentes tipos de fenómenos y si todos ellos se conjuntan para presentar un plan mejor elaborado al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para que a su vez este lo aplique a la Ciudad de México, y de esta forma aprovechar a los investigadores y las investigaciones realizadas en las diferentes instituciones que se encuentran dentro de la Ciudad de México.

Otro de los aciertos, que considero tiene esta Ley, es que le da las facultades al Consejo de protección Civil para promover la creación de un fideicomiso, para administrar, de manera transparente, toda donación destinada a la protección civil del Distrito Federal, pero la misma no lleva acabo de acuerdo a los lineamientos establecidos, ya que si se cumpliera como los señala la Ley se podría extender aun más, no sólo a las donaciones destinadas a la protección civil, ya que dentro de este apartado propongo que a las empresas de alto riesgo se le imponga un impuesto especial, para que este se destine a la recuperación del medio ambiente o a la población cuando se presente alguna calamidad seria como el FODEN (Fondo de Desastres Naturales), así como también la obligación de un seguro de dicha empresa especificando los desastres a los que pudieran acontecer, conforme a las características de la

empresa de la que se trate. y si bien es cierto que de acuerdo a las disposiciones legales de la Ley de Protección Civil se debe contar con una póliza de seguro de cobertura amplia de responsabilidad civil para daños a terceros, debe existir un órgano de vigilancia que observe que cumplan con esta disposición y que además la misma se encuentre vigente para no dejar en desamparo a la población afectada.

Así como constituirse en sesión permanente cuando haya caso de emergencia; y proponer las políticas y estrategias en materia de protección civil y proponer el orden de prioridades para su atención.

Interviniendo el consejo ciudadano en la protección civil, en los términos que prescribe el Estatuto de Gobierno y la Ley de Participación Ciudadana.

#### **Título Quinto:**

**En la planeación de los programas, de la operación, de la cultura y del registro de las organizaciones civiles en materia de protección civil.**

Esto abarca los programas generales de desarrollo y desarrollo urbano, precisan los objetivos y estrategias de las prioridades globales de la protección civil.

Fundamentando la planeación de la protección civil en el Plan Nacional de Desarrollo, La Ley de Planeación y otros programas adicionales.

En el cual el programa general de protección civil debe ser congruente con el Programa Nacional de Protección Civil y deberá formar parte del programa General de Desarrollo del Distrito Federal. Y todos tienen que coordinarse para tener una mejor eficacia y así cumplir el objetivo básico de la protección civil, que es el de salvaguardar a la persona y a la sociedad.

Es por ello, que es tan importante el programa general de protección civil, entre otros aspectos deberán tomar en cuenta:

Los factores por cada tipo de riesgo

La naturaleza y la dinámica de desarrollo de desarrollo Urbano y económico.

Así como la cultura de protección civil.

Y dentro de los programas de protección civil este deberá de precisar las acciones de:

- .Señalara quienes son los responsables de la evaluación y vigilancia del programa.
- .Cuales serán las medidas aplicables a cada tipo de riesgo
- .Señalar las actividades de prevención en los sistemas vitales que serian al menos como el abasto de agua potable, alcantarillado, comunicaciones, desarrollo urbano, energéticos, electricidad, salud, seguridad pública y transporte.

Así como definir proyectos de investigación y desarrollo para profundizar en las causas de fenómenos destructivos, y asimismo establecer procedimientos de prevención auxilio y recuperación.

#### El alertamiento y monitoreo a tiempo para prevenir desastres

El hecho de integrar una coordinación con las autoridades educativas para integrar contenidos de Protección Civil en los programas oficiales. Definir cuales serian, los mecanismos y procedimientos para el establecimiento de refugios temporales y su administración en caso de desastres, establecido lo anterior en la Ley de Protección Civil.

Y al mismo tiempo estos programas deberán ser congruentes con los programas Delegacionales de acuerdo a su territorio.

También dentro de este capitulo se establece que todos los propietarios o poseedores de inmuebles destinados a viviendas plurifamiliares así como los conjuntos habitacionales están obligados a tener un programa interno de protección civil, estando obligados, los administradores, gerentes o propietarios de diversos inmuebles a tener estos programas, que de acuerdo a su naturaleza representen un riesgo, asimismo también se encuentran obligados a realizar simulacros por lo menos tres veces al año.

Asimismo las empresas a las que se les denomine de mediano o alto riesgo esto de acuerdo a las disposiciones legales y reglamentarias, que deberán contar con una póliza de

**seguro de cobertura amplia de responsabilidad civil y daños a terceros. Considerando instrumentos operativos de protección civil:**

**Los planos generales de contingencia**

**El atlas de riesgo de protección civil**

**Las normas técnicas complementarias**

**Los catálogos de acciones ante contingencias o riesgos.**

Y es uno de los objetivos prioritarios del sistema de protección civil, el de crear una cultura en la materia, tanto individual como colectivamente. Y ésta cultura la promoverá la Secretaría de Gobierno con la participación de instituciones y organismos sociales debiendo:

.Promover la incorporación en los contenidos temáticos de protección civil, en los planes de estudio ya sea en las instituciones educativas públicas o privadas en organizaciones sociales y vecinales.

.Realizar eventos de capacitación de carácter masivo donde señalen conductas de auto cuidado y auto preparación.

.Así como promover programas para la investigación de las causas y efectos de los desastres en planteles de educación superior.

.Elaborar estructurar y promocionar campañas permanentes de comunicación social, con temas específicos a la protección civil.

Todas las organizaciones civiles y empresariales capacitadas, así como instructores independientes que se dediquen al estudio del riesgo vulnerabilidad y que por sus características se vincule con la protección civil, deberán de registrarse en la Secretaría de gobierno de cada delegación Política, siendo muy pocas las que participan es por ello que se debe de hacer campañas de concientización para así involucrar a todas la empresas que deseen participar.

**Título Sexto:****Del financiamiento para la protección civil.**

Las erogaciones que corresponden al financiamiento del Sistema de Protección Civil, serán previstas en el presupuesto de sus integrantes.

La Administración Pública del Distrito Federal podrá recibir donaciones para fortalecer la cultura en materia de protección civil, así como para la mitigación auxilio, reestablecimiento, rehabilitación y reconstrucción en caso de emergencia siniestro o desastre.

**Título Séptimo:****De la vigilancia, medidas de seguridad, sanciones y recursos.**

Es la Administración Pública del Distrito Federal, a través de la Secretaría, la Subsecretaría de Gobierno, la Dirección General y las Delegaciones, ejercerá conforme a sus respectivas competencias la vigilancia de las disposiciones de ésta ley.

Pero ellas no cumplen eficazmente con esta vigilancia ya que como ha quedado demostrado en los diferentes acontecimientos que desafortunadamente hemos tenido que vivir, que ha sido necesario en la mayoría de los casos que exista un desastre o calamidad y la pérdida de innumerables vidas humanas o la destrucción del medio ambiente o el entorno social, para que podamos observar que falta vigilancia o regulación y lo más urgente que hay que realizar es capacitar al personal para que se encargue de realizar una correcta vigilancia.

Dentro de las medidas de seguridad se podrá aislar temporalmente, parcialmente o totalmente el área afectada, así como suspender el trabajo, actividades o servicios, la evaluación de inmuebles y las demás que sean necesarias.

Respecto a las sanciones éstas serán únicamente administrativamente, a través de un juez cívico y aplicando la pena correspondiente cuando se trate de un delito.

Lo cual es considerado casi irisorio, ya que no se tiene una sanción ejemplar que efectivamente haga cumplir la presente Ley, estamos ante la presencia de una sanción omisiva



y por dar un ejemplo las empresas sancionadas, preferirán pagar alguna multa administrativa que económicamente es menor a cumplir con todos los requisitos que marca esta ley o su reglamento. Toda vez que la misma es sancionada con el reglamento cívico de justicia y buen gobierno del distrito federal.

Procediendo el recurso de inconformidad, contra todas las resoluciones emitidas por las delegaciones que impongan una sanción.<sup>72</sup>

Dentro del análisis jurídico es necesario también señalar el reglamento de la Ley de protección Civil para el Distrito Federal.

Aunado a que también se encuentran las Bases de Operación Interna del Consejo de Protección Civil para el Distrito Federal.

#### **VI.6.- LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO COMO RESPUESTA DE AYUDA Y SOCORRO MAS QUE COMO PREVENCIÓN.**

Toda vez que la finalidad de la Protección Civil es prevenir riesgos y mitigar desastres.

Para lograr que en México haya una cultura de auto protección hacia su persona y sus bienes se han realizado diversas acciones relativas a la capacitación y adiestramiento por el Centro Nacional de Prevención de Desastres, en materia de protección civil, todas éstas dirigidas no sólo al personal que integra el Sistema, sino también a toda la población interesada en la materia.

Ya que no sólo el tamaño de las calamidades, el crecimiento demográfico y la localización física los principales factores determinan la vulnerabilidad de los desastres.

Toda vez que "la planificación ha perdido importancia estratégica en las políticas públicas, lo que ha influido en el hecho de que la prevención de desastres en las ciudades sea

---

<sup>72</sup> Ley de Protección Civil para el Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de Febrero de 1996.

reducida a una idea de protección asistencial y socorrista, con escasa vinculación con los procesos sociales y territoriales".<sup>73</sup> Y como prueba de ello es la separación entre la planeación urbana y prevención de desastres.

Y cuando los municipios o entidades federativas lo soliciten al Sistema Nacional de Protección Civil que es el organismo que regula a la protección civil a nivel federal, y en el ámbito local por ejemplo en el Distrito Federal será la Dirección General de protección Civil, serán instrumentados cursos, conferencias, seminarios y reuniones orientados a la capacitación de todos aquellos que se interesen en el tema, además de ejercicios prácticos y simulacros, por el personal capacitado de dicha dirección. En todo momento deberá procurarse que la capacitación se relacione con la entidad federativa de que se trate así como los riesgos y realidades locales.

"En el adiestramiento lo podrán aprovechar de la experiencia de instituciones como el Centro Nacional de Capacitación y Adiestramiento (*CENCAD*), de la Cruz Roja Mexicana, y las Escuelas de Bomberos establecidas en diversas entidades del país. Adicionalmente, deben optimizarse los apoyos que diversos países, como Estados Unidos, Francia, Japón, Canadá, Gran Bretaña, brindan para el adiestramiento de grupos de bomberos y rescate".<sup>74</sup>

Se han realizado foros de consulta popular por el personal perteneciente a la dirección de protección civil correspondiente a cada delegación política donde se realicen estos foros de consulta, para saber cuales son las demandas más solicitadas en materia de Protección Civil, donde se recabaron diversos testimonios, en los que se hacía ver la falta de información hacia la población.

En los últimos años, diversas instituciones de educación superior han venido impartiendo diplomados en Protección Civil y prevención de desastres, orientados a brindar formaciones la materia.

---

<sup>73</sup> Rodríguez Velásquez Daniel, Revista Planeación Urbana y Protección Civil, en las "Megaciudades", página 27 y 28.

<sup>74</sup> Programa de Protección Civil 1995-2000 página 58.

Así también como una diferente gama de cursos de capacitación que imparte el *CENAPRED* el cual se complementa con un diplomado en Dirección de Programas de Protección Civil, que imparte con la Universidad Nacional Autónoma de México.

Los cursos y diplomados ya existentes y en vías de concreción, marcan el camino hacia la creación de un programa destinado a formar personal operativo, técnico y directivo para el sistema, como ha sido propuesto por la comisión consultiva y de participación social para la protección civil demandado en los foros de consulta popular.

Asimismo, también el ejecutivo federal ha tomado en cuenta el gran riesgo que tenemos en materia de protección, y a fin de avanzar en la prevención de desastres, se ha comprometido a formular la iniciativa del proyecto de Ley General de Protección Civil, promovida por la comisión de Protección Civil de la H. Cámara de Diputados a través del apoyo a los foros de consulta que se han realizado, con la convicción de que dentro del marco regulatorio existente deba ser actualizado para consolidar las bases de actuación del gobierno y la sociedad en el ámbito de la protección civil. Y que a la fecha se han concluido dos foros de consulta pública y la Comisión de Protección Civil de la Honorable Cámara de Diputados.

Y ya que como ninguna medida sobra de más en materia de protección civil y con el objeto de fomentar y consolidar una cultura de protección civil, se llevaron a cabo reuniones nacionales y regionales de información y de difusión sobre heladas y sequías, prevención de incendios forestales y respecto a las tormentas tropicales y huracanes.

Y donde también tuvo una gran importancia en la presentación de la " Guía Cartográfica sobre el levantamiento de Riesgos a Nivel Municipal", y la celebración de la V Semana para la Cultura de Protección Civil, en la cual se hizo entrega de guías Técnicas para la implementación del Plan Municipal de Contingencias y el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil. Y durante este periodo como actividad permanente, se efectuaron 42 reuniones en los Comités Científicos Asesores del *SINAPROC* (Sistema Nacional de protección Civil) fundamentalmente sobre fenómenos de origen geológico e hidrometeorológico.

También en materia de prevención, "se publicaron diariamente en Internet boletines, para la elaboración de pronósticos de inundaciones; se dotó de equipo complementario a 139

unidades de protección civil, incluyendo al Centro Nacional de Comunicaciones y al Centro Nacional de Operaciones, por un importe de ochenta y un mil millones de pesos, a fin de brindar una respuesta inmediata a la población ante la ocurrencia de algún desastre; se implementaron sistemas de alerta hidrometeorológico en Acapulco, Tijuana y Motonzintla; se fortaleció la operación de la red Sísmica Acelerográfica de Guerrero y de la Catedral Metropolitana, la red de Observación Sísmica del Centro Nacional de Prevención de Desastres conformada por un sistema de 17 estaciones, y el sistema de instrumentación y monitoreo del puente vehicular Impulsora en la Ciudad de México. Cabe mencionar que también se reforzaron los programas para la capacitación y el adiestramiento del personal de la Central Nucleoeléctrica de Laguna Verde".<sup>75</sup>

Con todo lo anterior es de resaltar que a la fecha no han sido suficientes todos los programas realizados, que hace falta realizar más acciones relativas a la capacitación y adiestramiento, para prevenir riesgos y mitigar desastres.

#### IV.7.- ESTADISTICA ACTUAL DE LOS FENOMENOS MAS RECIENTES

De acuerdo a las estadísticas que corresponde a los daños principalmente que se suscitaron en el Distrito Federal de enero a Septiembre del 2000 son los siguientes:

<b>INCIDENTES</b>	<b>RELEVANTES</b>	<b>NO RELEVANTES</b>
Desbordamientos de ríos o presa	4	0
Encharcamientos	23	332
Deslizamientos	1	4
Deslaves 5	7	5
Desgarramientos	6	2
Derrumbes y problemas De construcción	32	61
Hundimientos	4	15

<sup>75</sup> Quinto Informe de Gobierno, Presidencia de la República, septiembre de 1999, Página 30.

<b>CAIDOS EN RIESGO</b>	<b>RELEVANTES</b>	<b>NO RELEVANTES</b>
Arboles, cables, postes y Laboro Patrio	7	1,228
- Anuncios Espectaculares y Señalamientos	31	65
- Problemas de drenaje, atarjeas y falta de registro	2	213
- Problemas y limpia en la vía pública	1	173
- Tala de Árboles	0	28
Falta de Alumbrado suministro de energía eléctrica y cortos circuitos	3	503
Incendios Urbanos	108	274
Incendios forestales	33	133
fugas de gas	20	684
Tanques estacionarios y cilindros abandonados	5	26
Volcaduras con repartidores de cilindros y pipas de gas y ventas clandestinas	24	7
Explosiones o flamazos	29	28
Olores en el ambiente	12	486
Derrames y retiro de productos químicos	12	27
Amenazas de bomba y artefactos explosivos	124	6
Problemas en el S.T.M Metro, en el S.T.E. y en Telmex	3	31

	<b>REVELANTES</b>	<b>NO REVELANTES</b>
Solicitud de ambulancias R.P. y M.P	5	190
Accidentes vehiculares(y abandonados), aéreos y ferroviarios	26	78
Abejas y problemas de fauna	1	363
Indigentes	1	158
Personas extraviadas y atrapadas	6	17
Sismos	414	0

De acuerdo a la Dirección General de Protección Civil dependiente de la subsecretaría de Gobierno.

#### IV.8.- PERSPECTIVAS SOCIALES.

Dentro de la perspectiva social podemos considerar que la *SINAPROC* (Sistema Nacional de Protección Civil), ha avanzado positivamente. Y que la mayoría de las dependencias del sector público han instalado unidades administrativas dedicadas específicamente a la protección civil, lo eleva la capacidad de respuesta del Gobierno y permite establecer enlaces con los otros sectores para cumplir actividades asimilares por la estructura orgánica participativa.

La Secretaría de Gobernación como la coordinadora de las acciones en el marco del *SINAPROC* (Sistema Nacional de Protección Civil), promueve la formación de los consejos de protección civil en todos los estados de la república para fortalecer la organización consultiva del Sistema Nacional de Protección Civil en corto plazo.

Los programas internos y externos de prevención, promovidos también por la Secretaría de Gobernación en todas las entidades de la administración pública, para estar y

financiero, se proponen reforzar los sistemas, mecanismos y dispositivos de protección que ya operan en las instalaciones al servicio público.

Dentro de las perspectivas sociales es importante establecer dentro de la Ley de Planeación, los Fondos para cubrir los gastos en caso de Desastre (*FONDEM*), ya que este presupuesto permite que el gobierno de la ciudad cuente con fondos suficientes para cubrir una necesidad impredecible y necesaria al momento como podría ser por ejemplo una ayuda económica proporcionada a los damnificados para reconstruir las viviendas afectadas en caso de un sismo, inundación etc.; cuando sea necesario en caso de desastre sin embargo, este no es siempre suficiente que como lo vivimos en los desastres hidrometeorológicos que acaban de ocurrir, con las inundaciones en algunos de los estados de las República o como fue el temblor que ocurrió el pasado 30 de Septiembre de 1999 y que en la Ciudad de México no tuvo repercusiones serias que lamentar, sin embargo los desastres si fueron mayúsculos en diferentes estados de la República Mexicana y este fondo (*FODEM*) que se tenía para cubrir dichos gastos fue insuficiente, siendo necesario acudir a la ayuda internacional.

Considerando también que dentro de estas perspectivas sería adecuado que en cada delegación política que corresponde al Distrito Federal, tuvieran un atlas de riesgo actualizado, para atender los diferentes tipos de desastres que se pudieran presentar. Toda vez que existe uno que abarca todo el Distrito Federal pero el mismo no se encuentra tan detallado como lo serían los delegacionales ya que cada delegación política tiene una problemática diferente, y cada día surgen mayores problemas dependiendo del lugar de que se trate, por dar un ejemplo dentro de la delegación Iztapalapa, por la zona donde se encuentra ubicada cada año se tienen registradas diversas zonas, donde cada año, en cada época del año se registran algún tipo de desastre por dar un ejemplo serían, las inundaciones que se tienen puntos específicos y sobre la base de ellos trabajan, pero como la sobrepoblación se extiende muy rápidamente, se registraron asentamientos a un costado de un determinado cerro, así como con las lluvias las cuales provocan el deslave de cerros y crean un nuevo problema, por eso considero que sería necesario que se estableciera dentro del presupuesto delegacional *POA* (Presupuesto Operativo Anual), un fondo independiente del *FONDEM* para que se realizarán estas investigaciones y así se cuente con un programa preventivo y con el personal suficiente para atender este tipo de situaciones. Ya que cada delegación política tiene su propia problemática en diferentes aspectos y con una problemática en particular.

Y si bien es cierto que la Dirección General de Protección Civil, tiene sus diferentes comités, dependiendo de la temporada para atender los diferentes tipos de problemas estos no son suficientes, ya que entre otros los comités que existen son:

- Comité de Onda Gélida.- el cual se implementa en la temporada invernal y consiste en dar albergue a todos los indigentes de la Ciudad de México para que no mueran de hipotermia.
- Comité de Estiaje.- el cual se implementa en temporada de calor, donde se presente incendios forestales o urbanos.
- Comité de fenómenos hidrometeorológicos.- el cual se implementa en temporadas de lluvias, ya que existe el riesgo de Deslaves e inundaciones.
- Comité de usuarios del subsuelo, este es el que se implanta para todos aquellos que hacen uso de las líneas subterráneas, ductos etc.

No debemos olvidar que la finalidad de Protección Civil es la prevención y mitigación de desastre pero cuando inevitablemente ya se encuentran presentes y dentro de alguna de las muchas recomendaciones serían las siguientes:

Por ejemplo en el caso de las inundaciones o deslaves;

- Evacuar la vivienda con los elementos indispensables como podría ser el botiquín de primeros auxilios, alimentos envasados, radio portátil, documentos, objetos de valor indispensables y ropa abrigadora.

Y si la evacuación no fue posible, coloque en los techos un genero blanco para señalización aérea, si es de noche mantenga la luz encendida.

Por ejemplo en los casos de sismos o "terremotos;

- Abandonar la vivienda sin perder la calma. Si no existe peligro inminente, tratar de desconectar los servicios de gas luz y agua.
- Si el edificio es de varios pisos, no deberá usarse los ascensores. Realizar la evacuación por las escaleras ordenadamente.



- En todas las evacuaciones de lugares cerrados (cines, teatros, restaurantes, auditorios, centros de conferencias), no formar aglomeraciones o apretujones de imprevisibles consecuencias: **Buscar la salida de emergencia y evitar el pánico.**

- Si la construcción es de adobe, salir rápidamente a la calle o aún patio exterior descubierto.

- Si la vivienda es de mampostería, colocarse debajo del marco de la puerta principal (o de cualquier otra cosa), es decir, donde exista una viga o sostén, mientras se reúne la familia y se la evacua.

- Trasladándose con los documentos, ropas y alimentos indispensables hacia lugares abiertos, y en las ciudades por el medio de la calzada.

- Evite tropezar con líneas de energía eléctrica caídas u objetos en contacto con cables caídos.

- Camine calzado donde haya escombros o vidrios.<sup>76</sup>

Y es por ello que el Centro Nacional de Prevención de Desastres, ha diseñado un Plan Familiar de Protección Civil, para difundir entre las familias mexicanas las medidas y acciones de preparación sobre cómo actuar antes, durante y después de un posible desastre, bajo el Principio de: "la seguridad empieza por nuestra propia casa"

Las medidas contenidas en el Plan Familiar de Protección Civil son producto de las experiencias, investigaciones y recopilaciones realizadas por el CENAPRED, órgano creado por Decreto Presidencial del 20 de septiembre de 1988, como el instrumento técnico del Sistema Nacional de Protección Civil, y que tiene como propósito ampliar, sobre bases y métodos científicos más avanzados, los conocimientos acerca de los fenómenos que provocan desastres y sus consecuencias en la población, a fin de reducir y mitigar en lo posible sus efectos destructivos.

Un desastre se considera como un evento que, al ocurrir, impacta negativamente a la sociedad, a sus bienes y al entorno ecológico, transformando una situación normal en una de emergencia. Los fenómenos más comunes que provocan desastres en nuestro país son: incendios, huracanes, sismos e inundaciones, entre otros.

<sup>76</sup> Tomas Escobar Raul, Protección Civil, seguridad personal domiciliaria, comercial, electromecánica, Editorial Universidad S.L.R. Buenos Aires 1988. Impreso en Argentina, página 97.

## II. CONCLUSIONES

1.- Antiguamente la sociedad se encontraba en completo desamparo porque se carecía de los conocimientos elementales sobre los fenómenos que acontecían; por consiguiente no tenían elemento alguno que les hiciera ver cuál era el camino para prevenir y hacerle frente a los desastres que se presentaban, originando con ello lamentablemente la pérdida de innumerables vidas, así como el de cambio del entorno social, tomado en cuenta que tampoco existía la tecnología con la que ahora contamos. Asimismo, la población consideraba que las catástrofes eran originadas por fenómenos naturales, los cuales veían como presagio de triunfo o castigo de los dioses; sin embargo, con el tiempo la visión sobre estos fenómenos cambió ya que si bien es cierto que se siguen presentando fenómenos naturales, así como calamidades provocadas por el hombre, existen diversos fenómenos que por destructivos han marcado nuestra historia, tales como los sismos de 1985 en la ciudad de México, los cuales dieron pauta a la creación de diversas instituciones para la prevención de estos fenómenos. Y fue por ello que el Gobierno Federal implementó un plan de ayuda a la población, que se le denominó Plan DN III-E (ayuda a la población en caso de desastres), el cual es realizado por la Secretaría de la Defensa Nacional mismo que desde su creación a la fecha, se ha venido aplicando con la aceptación y beneplácito de toda la población, por lo que sería conveniente implementar otros planes de prevención y ayuda a la población por parte de las diferentes Secretarías que integran el Gobierno Federal, porque si bien es cierto que algunas Secretarías ya participan, también lo es que todas debieran hacerlo.

2.- Considero que para que exista una verdadera prevención de los desastres ésta deberá realizarse con campañas de comunicación masiva para lo cual habrá de solicitarse la colaboración de periodistas y propietarios de los diferentes medios de comunicación para realizar conferencias, diseñar y distribuir material informativo, para incorporar en las nuevas generaciones una Cultura de Protección Civil a través del sistema Educativo, el cual debe ser permanente.

3.- También como resultado de la investigación realizada, llego a la conclusión que es necesario buscar que el Gobierno del Distrito Federal y de las demás entidades federativas, realicen su propio plan de emergencia de acuerdo a la problemática en particular que consideren de mayor incidencia; tales como inundaciones, sequías, o detectar en dónde habría mayor posibilidad de que un sismo o temblor se presente con mayor intensidad dependiendo de

la zona sísmica en que se encuentre, y que pueda ocasionar mayores desastres o calamidades. Proponiendo con esto que a su vez en el Distrito Federal, por cada Delegación política se presente un programa de prevención de acuerdo a la zona de riesgo en que se encuentre, el cual deberá presentarlo al Jefe de Gobierno en primera instancia y posteriormente al encargado de la Secretaría de Gobernación y en este orden de ideas y bajo el mismo planteamiento, buscar se lleve a cabo la ejecución del plan a seguir en la República Mexicana, así como que se designe un determinado presupuesto para la realización de este trabajo.

4.- Muchos desastres naturales como los sismos o terremotos son inevitables, pero es posible adoptar medidas para minimizar su impacto: por dar un ejemplo, Ingenieros y Arquitectos con la tecnología con la que actualmente se cuenta, podrían construir edificios que tuvieran una mayor resistencia ante la eventual presencia de una calamidad. También el impacto de las inundaciones puede reducirse por medio de la ingeniería con embalses y canalizaciones, alertando y asesorando a la población en caso de que se prevean tormentas importantes. Hoy se sabe que muchos desastres son razonablemente predecibles, y que a menudo se producen de forma cíclica por estar asociados a fenómenos como las manchas solares y la órbita lunar, etc., por lo que será precisamente con la capacitación profesional en la materia, con la creación de técnicas preventivas y la difusión de las mismas, con las que podremos prevenir a la población, así como la auto-protección de ésta ante la presencia de algún desastre.

5.- Otro aspecto importante de señalar es que la Protección Civil no cuenta con un fundamento constitucional, ya que podríamos contemplarlo dentro del artículo 29 de nuestra Carta Magna el cual nos dice: "en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, la Comisión Permanente podrá suspender en todo el país o en lugar determinado, las garantías que fueren obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación, pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la prevención se contraiga a determinado individuo..." Al respecto considero que debe hacerse una reforma dentro de este artículo particularmente a este apartado, ya que si bien es cierto nos habla de que se podrán suspender las garantías individuales en los casos que señala, también es cierto que cuando nos

encontramos ante una catástrofe se perturba la paz, y es responsabilidad del Presidente de la República salvaguardar la seguridad de las personas tanto físicamente como en su entorno, entendiendo por entorno a todo lo que rodea al ser humano tanto en sus bienes, propiedades y posesiones.

6.- Asimismo sería conveniente reformar la Ley de Protección Civil, adicionándole un apartado que permita a los prestadores de servicio social de diversas carreras, integrarse a la realización de actividades de acuerdo a su área, tales como: el nutriólogo auxiliar a la población proporcionándoles el conocimiento sobre el valor nutritivo de los alimentos, de tal forma que en caso de desastre, y aún en condiciones precarias, puedan tener una alimentación balanceada; así, los médicos enseñarían los primeros auxilios, los ingenieros o arquitectos las bases mínimas para la construcción de vivienda y en dónde es más conveniente construirlas. Esto último debiera ser labor estrictamente de tales profesionistas, sin embargo, en la realidad vemos que las personas de escasos recursos económicos construyen de todas formas su vivienda en el lugar menos indicado y sin la mínima base para ello. Las anteriores actividades pudieran llevarse a cabo en los albergues temporales, aprovechando la estancia de la población en ellos.

7.- Y aunque si bien es cierto que existe el CENAPRED (Centro Nacional de Prevención de Desastres), también lo es que no es suficiente para la protección de toda la población, por este motivo propongo que se destine un presupuesto especial para la creación de más programas de apoyo.

8.- Se deben crear programas Intersecretariales e Intergubernamentales, tales como: los intersecretariales: cuando participan varias Secretarías, por ejemplo la Secretaría de Salud, Trabajo, Educación etc. Y los programas Intergubernamentales son cuando en los gobiernos estatales, municipales y federales se llevan a cabo diversos programas precisamente de protección. Asimismo crear una comisión intersecretarial para que todas las Secretarías que puedan intervenir, tengan programas en los que se actúe de forma inmediata para prestar un eficaz y mejor servicio a la población. Que cada Secretaría proponga sus planes de prevención, además de que en cada una de ellas se implementen planes o programas permanentes y continuos de protección civil, tales como en la Secretaría de Desarrollo Social, la de Seguridad Pública o la de SEMARNAP etc.

9.- Otra conclusión a la que he arribado como resultado del presente trabajo, es que se hace necesario que a las empresas de alto riesgo se les imponga un impuesto además del que tienen, que es únicamente por daños a terceros, es decir, propongo concretamente que sea uno adicional, por el alto riesgo que implican estas empresas para la población y que sea destinado a la recuperación del medio ambiente, o bien se allegue a la población cuando se presente alguna calamidad, que podría ser canalizado también a través del FODEN (Fondo de Desastres Naturales), así como también la obligación de tener un seguro especificando los desastres que pudieran acontecer de acuerdo a las características de la empresa de la que se trate. De acuerdo a las disposiciones de la Ley de Protección Civil, se debe contar con una póliza de seguro de cobertura amplia de responsabilidad civil para daños a terceros; debe existir un órgano de vigilancia que observe que se cumpla esta disposición y además que se encuentre vigente para no dejar en desamparo a la población afectada. Corresponde a la Secretaría de Gobierno emitir las bases y lineamientos sobre estas normas técnicas, toda vez que actualmente no existe lineamiento alguno al respecto.

10.- Asimismo se debe crear la necesaria cultura cívica en todos los ciudadanos, para evitar y prevenir desastres tanto naturales como los provocados por el hombre, para lo cual podría servir también el presente trabajo, además de que participen todos los medios de difusión masiva, como serían, la televisión, la radio, anuncios espectaculares, folletos etc. para que a través de esto se muestren ejemplos claros y específicos de cómo debe actuarse en caso de emergencia. Toda vez que por la falta de una adecuada planeación para enfrentar una situación de emergencia provocada por un desastre, pone en mayor riesgo nuestras vidas y nuestro patrimonio.

11.- Debemos tomar en cuenta que de acuerdo al tipo de riesgo son las medidas que debemos implementar ya que un lugar fuera de nuestra casa, no necesariamente es más seguro que el interior de éste, toda vez que puede decirse que cuando es posible salir, lo hagamos con la seguridad de no exponernos. Existen diversos tipos de riesgos como sería cuando estamos ante la presencia de un HURACÁN, en el que la mejor protección es permanecer en casa con las ventanas protegidas con cintas de aislar, o dirigirse con anticipación a un refugio; en caso de INCENDIO, es indispensable salir inmediatamente de la casa por la ruta más adecuada; en caso de INUNDACIÓN, se recomienda evacuar la zona cuando se tenga noticia de que va a suceder, pero si no es posible hacerlo, entonces permanecer en las partes altas de su casa; en caso de SISMO, quedarse en la casa cuando la construcción sea confiable y, salirse si hay un lugar seguro afuera y si el tiempo de salida es menor a 60 segundos, por señalar algunas medidas de prevención.

**III.- BIBLIOGRAFIA.**

**1. Acosta Romero Miguel**

Teoría General de Derecho Administrativo

Edición V

Editorial Porrúa, México 1989.

**2.-Acosta Romero Miguel y Góngora Pimentel Genaro David**

Constitución Política, Legislación Jurisprudencia y Doctrina

Editorial Porrúa, México 1984.

**3.- Anderson e Iri Cartel**

El Enfoque Sintético de La Sociedad.

Editorial Gedisa Barcelona 1994

**4.- Borja Soriano Manuel**

Teoría General de la Obligaciones

Editorial Porrúa S.A. México 1991.

**5.- Cavallas Rojas Antonio**

Antología Geopolítica y Seguridad Nacional en América

Editorial UNAM S.L., México 1979.

**6.- Carreño Gomariz Pablo Antonio**

Fundamentos de Sociología

Editorial Ediciones Rialp S.A. Madrid España 1978.

**6.- Fraga Gabino**

Derecho Administrativo

Editorial Porrúa S.A. México 1994.

**7.-Galindo Grafias Ignacio**

Estudios, algunas consideraciones sobre la prevención de seguridad civil, México 1985.

**8.-Garza Salinas Mario Alfonso**

**La Organización de la Seguridad Civil en el Distrito Federal  
Y la Participación Ciudadana.**

**Editorial INAP Primera Edición 1989.**

**9.-Gómez Jara Francisco A.**

**Sociología**

**Editorial Porrúa S.A. México 1992.**

**10.- Gómez Jara Francisco A.**

**Salud Comunitaria. Teorías y Técnicas Planteamientos Teóricos.**

**La Investigación Social. Técnicas de Trabajo Comunitario.**

**Editorial Porrúa S.A. México 1989.**

**11.-González Flores Enrique.**

**Manual de Derecho Constitucional**

**Editorial Textos Universitarios, México 1978.**

**12.-Giddings Franklin E**

**Principios de Sociología, Análisis de los Fenómenos de**

**Asociación y Organización Social**

**Editorial Buenos Aires, ARG 1944**

**13.-Giner de los Ríos Francisco**

**Estudios y fragmentos sobre la teoría de la persona social**

**1839-1915.**

**Editorial Rojas Madrid 1899.**

**14.- Merton Robert K.**

**Teoría y Estructura Sociales**

**Editorial Fondo de Cultura Económica México 1972**

**15.-Lombardini Miguel C.**

**Fundamentos de La Sociología.**

**Editorial Cartago México 1976**

**16.-Orozco y Berra Manuel**

**Historia Antigua de la Ciudad de México**

**Editorial Porrúa S.A. 1987.**

**17.- Recaséns Siches Luis**

**Tratado General de Sociología.**

**Editorial Porrúa México 1986, vigésima edición.**

**18.- Recaséns Siches Luis**

**La vida Humana Sociedad y Derecho**

**Editorial Fondo de Cultura Económica**

**2a edición México 1945.**

**19.-Ruiz Duran Clemente.**

**Sistema De Seguridad Social en el Siglo XXI**

**Fundación Luis Donaldo Colosio**

**Editorial Diana, México 1997.**

**20.-Serra Rojas Andrés**

**Derecho Administrativo, Doctrina Legislación y Jurisprudencia**

**Tomo I, Decimoquinta Edición.**

**Editorial Porrúa S.A. México 1992.**

**21.-Sistema de Protección y Reestablecimiento de la Ciudad de México frente a desastres**

**Volumen III D.D.D.F., México 1981**

**22.- Tomas Escobar Raúl**

**Protección y Seguridad Personal, domiciliaria, comercial, electrónica**

**contra robo incendios y catástrofes, Editorial Buenos Aires Universidad 1988.**



**REVISTAS Y OTROS**

**1.-Revista**

Arteaga Elisur

"El papel de los estados en el Sistema Nacional de Protección Civil"

Revista Alegatos

México D.F. 1986

**2.- Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, México 1986.**

Comisión Nacional de Reconstrucción, Comité de Prevención de Seguridad Civil.

**3.- Diario Oficial de la Federación**

Órgano de Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos  
Tomó DIX, Núm. 2, México a 2 de Febrero de 1996.

Ley de Protección Civil para el Distrito Federal.

**4.- Diario Oficial de la Federación**

Órgano de Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos  
México DF. 21 de Octubre de 1996.

Reglamento de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal

**5.- Revista**

Moreno Sosa Mireya

"Fundamentos Legales de Protección Civil en el Estado de México"

Revista del IAPEM

México 1993 Núm. 17 Ene- Mar.

**6.- Organización, órgano ejecutivo y compromisos de participación.**

Sistema Nacional de Protección Civil.

México 1987.

**7.- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.**

**Poder Ejecutivo Federal**

**Primera Edición Mayo de 1989.**

**Secretaría de Programación y Presupuesto.**

**8.- Programa de Protección Civil 1995-2000.**

**Poder Ejecutivo Federal.**

**9.- Revista**

**Rodríguez Velásquez Daniel**

**"Planeación urbana y protección civil en las mega ciudades"**

**Revista Federación y Desarrollo**

**Año 9, Núm.53, Ene-Feb-Mar. 1996.**

**10.-Revista**

**Trigueros Laura**

**"Una propuesta para implementar un sistema de protección civil"**

**Revista Alegatos**

**México 1986, Núm. 4 Sep-Dic.**