



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

"ANALISIS A LA NORMATIVIDAD DE PROTECCION CIVIL EN MATERIA DE PREVENCION DE INCENDIOS URBANOS EN EL DISTRITO FEDERAL 1990 - 1999"

T E S I S A

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA (ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A : JUAN PIÑA LOPEZ

ASESOR DE TESIS: LIC. MANUEL QUIJANO TORRES

CD. UNIVERSITARIA, D. F., JULIO DEL 2002.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## **AGRADECIMIENTOS**

### **A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO:**

Por darme la oportunidad de pertenecer a ésta nuestra máxima casa de estudios. Porque dentro de sus aulas logre formarme profesionalmente.

### **A MI ASESOR, MANUEL QUIJANO:**

Por el apoyo incondicional en la realización de este trabajo. Para él mi admiración y respeto.

### **A MI ESPOSA PATY, A MIS HIJOS ALEJANDRA Y JUAN ANTONIO:**

Porque gracias a su apoyo, cariño y comprensión he llegado a realizar una más de mis metas, les dedico mi esfuerzo y mi trabajo con todo mi amor.

### **A MI PADRE:**

Por brindarme siempre su apoyo incondicional y por estar siempre conmigo.

### **A MIS HERMANOS :**

Por que todos ellos han contribuido en mi formación profesional. Para todos ellos mi eterno agradecimiento.

### **ESPECIALMENTE PARA TI ROCIO:**

Con mucho cariño para ti, por tu ayuda en este trabajo. Además por el carácter y fuerza que tienes para enfrentar los retos de la vida hoy y siempre. Continúa luchando por tus metas.

### **A MI MAESTRO ROBERTO LIEVANO:**

Por confiar plenamente en mi, por sus consejos y enseñanzas.

### **FINALMENTE...**

A todas aquellas personas que forman parte importante de mi vida y que están conmigo en estos momentos, por su ayuda y apoyo en mi desarrollo profesional.

## **Indice**

### **Introducción**

**4**

### **Capítulo 1 Estado, Gobierno y Administración Pública en México.**

1.1. Concepto de Estado	<b>10</b>
1.2. La división de poderes	<b>16</b>
1.2.1. El poder Legislativo	<b>18</b>
1.2.2. El poder Judicial	<b>19</b>
1.2.3. El poder Ejecutivo	<b>19</b>
1.3 La administración pública en México	<b>20</b>
1.4 La administración pública en el Distrito Federal	<b>22</b>

### **Capítulo 2 La Protección Civil en México**

2.1 Antecedentes	<b>24</b>
2.2 Marco Jurídico	<b>28</b>
2.3. El Sistema Nacional de Protección Civil	<b>30</b>
2.3.1 Antecedentes	<b>30</b>
2.3.2. Objetivos	<b>33</b>
2.3.3. Estructura	<b>34</b>
2.4. Programa de Protección Civil para el Distrito Federal	<b>39</b>
2.4.1. Subprograma de Prevención, Mitigación y Preparación	<b>42</b>
2.4.2. Subprograma de Auxilio	<b>44</b>
2.4.3. Subprograma de Rehabilitación, Restablecimiento y Reconstrucción	<b>48</b>
2.5 Ley y Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal	<b>50</b>
2.6 Ley General de Protección Civil	<b>77</b>

<b>Capítulo 3 Los incendios urbanos en el Distrito Federal 1990-1999</b>	<b>79</b>
3.1. Incendios domésticos	83
3.2. Incendios comerciales	90
3.3. Incendios Industriales	94
3.4. Incendios transportes públicos y vehículos particulares	97
<b>Capítulo 4 Conclusiones y recomendaciones</b>	<b>103</b>
<b>Apéndice</b>	<b>114</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>120</b>
<b>Legislación</b>	<b>122</b>
<b>Anexos</b>	<b>123</b>

## INTRODUCCION

La Ciudad de México es una de las concentraciones urbanas más grandes del mundo y a lo largo de su historia existe registro de numerosos desastres que en mayor o menor medida han afectado a la sociedad. Estos pueden ser: sismos, actividad volcánica, lluvias torrenciales, incendios, explosiones, accidentes terrestres y aéreos, fugas y derrames de sustancias peligrosas, entre otras.

El Estado con la administración pública como instrumento fundamental de acción debe estar preparado para enfrentar cualquier tipo de contingencia, tanto en lo que respecta a la previsión como al auxilio inmediato y la reparación de los daños económicos y sociales. De este modo, se hace necesario que las cuestiones relacionadas con la protección civil sea estudiadas, tanto en el plano de la organización administrativa como de la coordinación y orientación de la participación social tan importante.

La protección civil se contempla dentro de la función primordial del Estado de proporcionar bienestar a la sociedad, describiéndose como una función que tiene como objeto la preservación de la integridad física, de la población

ante la presencia de fenómenos que pongan en peligro las vidas, propiedades y su entorno.

En cada uno de los distintos riesgos la Protección Civil ha desarrollado programas de Prevención, Auxilio, Recuperación y Apoyo.

Buscar este tipo de soluciones es una tarea que corresponde a los administradores públicos, pues deben ser considerados diferentes aspectos como es la investigación sobre desastres, cuestiones de control y los planes previsión y la formación de una educación para los desastres. El objetivo que se persigue en este trabajo es hacer una análisis a la normatividad de protección civil en materia de prevención de incendios.

El presente trabajo de investigación centra su atención en los incendios urbanos, en virtud de tratarse de un riesgo físico-químico, sus causas tiene origen en la actividad del hombre, ya que se encuentran íntimamente ligados a las actividades que desarrollan las crecientes concentraciones humanas y de los procesos propios del desarrollo tecnológico aplicado a la industria, que conlleva al uso amplio y variado de energía y de sustancias materiales volátiles e inflamables.

Su ocurrencia en zonas urbanas implica un grave peligro para los habitantes y sus bienes. Los incendios urbanos se dividen en: domésticos, comerciales e industriales, adicionalmente se contemplan los ocurridos en vía pública, vehículos particulares, transporte colectivo, predio baldío y otros.

Se analizará la normatividad establecida en Ley de Protección Civil para el Distrito Federal y particularmente la del apartado de Prevención, así como los

Incendios urbanos ocurridos en el Distrito Federal en el periodo 1990 al 1999.

Como antecedente de este tipo de riesgos, en México han ocurrido dos accidentes de gran magnitud uno de ellos ocurrido el 19 de noviembre de 1984 en San Juan Ixhuatepec (San Juanico), dentro de las instalaciones de la planta de gas. Las pérdidas materiales y humanas fueron cuantiosas.

El segundo accidente que también tuvo graves consecuencias fue el provocado por la presencia de gasolina en el drenaje de la Ciudad de Guadalajara. La explosión a lo largo de 8 Km de los ductos de drenaje produjo fuertes daños en las casas habitación y las vías principales de comunicación, así como a las redes de distribución de agua potable y alcantarillado. Los daños y lesiones a personas también fueron importantes.

Particularmente en el Distrito Federal el número de incendios que se tienen registrados en cifras oficiales son los siguientes:

Incendios y explosiones urbanos durante periodo 1982-84, con un promedio anual de 3 mil 474.

Con la implementación del SINAPROC a partir de 1986, la aplicación de las medidas preventivas de protección civil para los incendios, estas cifras debieron de haberse reducido, sin embargo el promedio de incendios anuales durante la década de los noventa fue de 3 mil 740.

Lo anterior nos muestra que la fase de prevención de incendios en la Ciudad de México, no ha tenido resultados favorables, lo que nos lleva a

pensar que quizás no esta adecuada a las necesidades del entorno social, o tiene puntos vulnerables que tenemos que considerar y tratar de adecuar, a fin de contar con una verdadera prevención de riesgos.

Una vez observado la problemática y sobre todo al notable incremento en frecuencia y severidad de los incendios urbanos en la Ciudad de México, el objetivo principal de la presente investigación es mostrar que las entidades encargadas de aplicar y vigilar el cumplimiento de la Protección Civil en el Distrito Federal no cuenta con métodos eficaces y procedimientos, a fin de prevenir los incendios urbanos en esta localidad.

A 15 años de haberse creado el Sistema Nacional de Protección Civil, se observa que la prevención de incendios urbanos poco se ha logrado. De esta manera, las hipótesis del trabajo que se expone es la siguiente:

1. Las estructuras administrativas que tienen a su cargo la función de Protección Civil en el Distrito Federal, carecen de métodos eficaces y procedimientos, a fin de prevenir los incendios urbanos.
2. Los habitantes del Distrito Federal, carecen de información básica para prevenir incendios domésticos, por parte de las estructuras administrativas de Protección Civil.

El documento en su primer capítulo reflexiona acerca del Estado, el Gobierno y la Administración Pública en México. Tiene la intención de

introducir al lector al tema de lo general a lo particular, con relación a lo que son las diferentes instancias y atribuciones que ofrece la ley, y el papel que juega la Administración pública dentro del Estado, Gobierno y Administración Pública.

En el segundo capítulo se sustenta la Protección Civil en México, desde sus inicios, marco jurídico, una descripción del Sistema Nacional de Protección Civil sus antecedentes objetivos y estructura.

En este mismo capítulo se hace un análisis al programa de Protección civil para el Distrito Federal y a la Ley y reglamento correspondiente, a fin de identificar la normatividad que existe en materia de prevención de incendios urbanos.

En el tercer capítulo se hace un análisis detallado por tipo de incendios urbanos a fin de verificar su frecuencia y tasa de crecimiento; con el propósito de validar si las medidas preventivas establecidas en la normatividad correspondiente han sido eficaces y han ayudado a prevenir eventualidades de este tipo.

En el capítulo cuarto se integra por las conclusiones en donde se confirma o rechazan las hipótesis planteadas, sobre la base de los incendios ocurridos y la tasa de crecimiento que presentan cada uno en cifras oficiales. Además de aportar una serie recomendaciones, sobre las áreas de oportunidad que no se han trabajado en la normatividad correspondiente y sobre aquellas que hace falta un rediseño o una adecuación.

Para finalizar, se adjunta un glosario de los términos más frecuentemente utilizados en protección civil, tomados de la Ley correspondiente. Con el propósito de ayudar en la interpretación de los planteamientos de la normatividad.

## **Capítulo 1**

### ***Estado, Gobierno y Administración Pública en México***

#### **1.1. Concepto de Estado**

El origen del Estado surge a partir de que el hombre se une y se organiza en grupos para sobrevivir y preservar la especie. Sus fines son: formar y conservar al ciudadano, establecer la justicia, satisfacer las necesidades sociales, lograr el bien común; buscar y mantener la virtud a través de la educación; generar riquezas para garantizar la autosuficiencia; conservar la Constitución para evitar su destrucción o perversión; mantener la soberanía, la independencia y la libertad de la comunidad política a la que representa.

El Estado, de acuerdo con el maestro Ramiro Carrillo Landeros; " es la forma de ordenación política, jurídica y administrativa de un país, en el cual es el representante más significativo y donde ejerce acción de soberanía y coerción; a él corresponde el monopolio del poder y la dominación sobre el conjunto de individuos asentados en el territorio que le concierne..."<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Carrillo Landeros, R. Metodología y Administración. Limusa, México, 1986. p. 114.

Sustenta su planteamiento de acuerdo con Max Weber, el cual define al Estado como " ...una asociación de dominio de tipo institucional , que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus directores pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios de clase autónomos, que anteriormente disponían de aquellos por derecho propio, y colocándose a sí mismo, en lugar de ellos, en la cima suprema ... el verdadero dominio, que no consiste en los discursos parlamentarios ni las proclamas de monarcas sino en el manejo diario de la administración, se encuentra necesariamente en manos de la burocracia, tanto militar como civil "<sup>2</sup>.

Su evolución, desde los griegos y romanos hasta nuestros días, ha tenido múltiples cambios y cada periodo histórico se caracteriza por ciertos aspectos políticos, económicos, sociales y culturales que constituyen la realidad conceptual del Estado. Actualmente se entiende como la forma política, jurídica y administrativa en que ordena y organiza una comunidad en un ámbito territorial determinado; tiene el monopolio legítimo del poder e impone sus decisiones a los ciudadanos de acuerdo con lo que la ley le permite. Su presencia se justifica en la medida que busque y mantenga el bien común.

---

<sup>2</sup> Weber Max, citado por Carrillo Landeros, Ramiro. Metodología y Administración, Limusa México, 1986 p. 112.

Los elementos que la conforman son: la población, el territorio y el poder, mismos que a continuación se describen:

## **Población**

La población puede ser vista desde dos puntos de vista: por una parte en sus aspectos jurídicos y por otra en sus características físicas y demográficas. Dentro del primer aspecto se pueden contemplar las condiciones de nacionalidad y de ciudadanía por nacimiento y naturalización quedando establecido en el artículo 30 de nuestra Constitución.

La relación jurídica entre el pueblo y el Estado están resumidas en el artículo 39 constitucional: "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo Poder Público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable de alterar o modificar su forma de su Gobierno".<sup>3</sup>

El otro aspecto de la población es el demográfico. La dimensión actual y probable, su estructura por sexo y por niveles de edad, y su distribución en el territorio nacional; en este último punto y debido sobre todo a la enorme centralización, la mayoría de mexicanos viven en las grandes ciudades,

---

<sup>3</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., Ed. Ediciones Andrade, S.A. reimpresión 4ª vez 1994.

después del Estado de México, el Distrito Federal es el más poblado en el año 2000.

### **Territorio**

" Es el espacio ... físico en donde el poder público impone sus decisiones a los individuos de acuerdo con lo .... que establece el propio derecho internacional...., "es decir un territorio propio, constituido como unidad por la suma de la unidad de los Estados miembros, tal y como lo establece la Constitución en sus artículos 42 al 48 de las partes integrantes de la federación y del territorio nacional.

Como elemento geográfico del Estado, es el espacio terrestre, aéreo y marítimo sobre el cual el ente estatal ejerce su poder. En términos jurídicos, puede definirse también como el ámbito espacial de la validez del orden jurídico.

### **El Poder**

Es un ordenamiento superior que ejerce el Estado sobre un pueblo y un territorio, según Max Weber existe de dos tipos: el dominante y el no dominante. El primero es aquel al que no se le puede resistir. Dominar es mandar de un modo incondicional y hacer uso de la coacción para que sean cumplidos algunos mandatos, puede hacer uso de la fuerza siempre y

cuando encuentre justificación en el derecho. El no dominante es disciplinario no obligatorio.

La teoría del poder político del Estado se complementa con el concepto de soberanía, entendiendo como tal la capacidad del Estado para determinarse de modo autónomo jurídicamente y ordenar libremente el campo de su actividad.

## **Gobierno**

Es el agrupamiento de personas que ejercen el poder. Es la dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo, Juan Jacobo Rousseau, lo definió en su obra " Contrato Social " como: " un cuerpo intermedio establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil como política...llamó, por consiguiente gobierno o suprema administración al ejercicio legítimo del poder ejecutivo y príncipe o magistrado al hombre o al cuerpo de encargados de esta administración...".<sup>4</sup>

La definición que se ocupará para este trabajo es la del maestro Carrillo Landeros, que define al gobierno en un concepto más claro preciso y actual,

---

<sup>4</sup> Rousseau, Juan Jacobo, El Contrato Social p.31

de la siguiente manera: " El gobierno es el Estado en acción, constituye el dispositivo de dominio que permite conducir a un conjunto de individuos asentados en un territorio donde él ejerce su potestad soberana, con el propósito de lograr de ellos un comportamiento deseado. El gobierno busca condicionar la acción de sus gobernados de acuerdo con los fines del Estado, y con base en este condicionamiento como se manifiesta el ejercicio del poder (...) Al gobierno como forma de dirección y organización de las acciones a cargo del Estado compete realizar las funciones de índole político ( manejo, conservación y consolidación del poder ) y de naturaleza administrativa (captación de recursos, dotaciones de servicios , preservación del orden ) Tales funciones de una manera específica pueden ser de carácter legislativo, ejecutivo y judicial (...) enfoque tripartita en el que se hace mención a un gobierno federal, uno estatal y uno municipal.<sup>5</sup>

### **Forma de gobierno del estado mexicano**

" Es una república, representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo que concierne a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Constitución ".<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Carrillo Landeros, *Metodología y Administración*, Op Cit., p.11

<sup>6</sup> Ob.cit, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos art.7

El sistema Republicano: La República se define en un sentido jurídico - político, como la forma de gobierno en que el titular del órgano ejecutivo del estado es de duración temporal, no vitalicia y sin derecho a transmitir su cargo por propia decisión o selección a quien lo sucede. La renovación del poder ejecutivo se lleva a cabo mediante la consulta de la voluntad popular, es decir mediante elecciones libres, auténticas y periódicas. El sistema republicano se entiende como la contraparte del sistema monárquico.

La democracia representativa : La democracia representativa se refiere a la manera en que el pueblo exprese y ejerza cotidianamente su libertad, de manera indirecta, a través de un grupo pequeño de ciudadanos electos para ese fin.

El sistema Federal: Adoptado desde la Constitución de 1917, se caracteriza porque en el Estado mexicano existen dos órdenes jurídicos, el ámbito federal y el de ámbito estatal; y tres esferas de gobierno que son: la federal, la de los estados federados y la de los municipios.

## **1.2 La división de poderes**

La doctrina política de la división de poderes encuentra su primer sistematización en Aristóteles, la cual alcanzó su mayor desarrollo con las ideas de Montesquieu, posterior a estos pensadores John Locke dijo: "...para la fragilidad humana la tentación de abusar del poder sería muy

grande, si las mismas personas que tienen el poder hacen las leyes tuvieran el poder para ejecutarlas: porque podrían dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés privado, haciéndola y ejecutándola a la vez, y en consecuencia, llegar a tener interés distinto al resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y el Estado”<sup>7</sup>.

Montesquieu dice en una frase muy sistemática: “Para que no pueda abusarse del poder, es preciso que, por disposición misma de las cosas, el poder detenga al poder”.<sup>8</sup>

Actualmente la división de poderes no implica que cada uno ejerza sus funciones aisladamente, son independientes en su forma de organizarse y de actuar, además, deben complementarse porque dé un todo: Este principio político se perfecciona entonces con la colaboración y coordinación de los mismos, es decir existe una distribución equilibrada de las funciones estatales.

En el artículo 49 de nuestra constitucional se establece: “ el supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo en casos de facultades extraordinarias al ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29, en ningún caso, salvo lo dispuesto en el segundo

---

<sup>7</sup> Locke John. Ensayos sobre el Gobierno Civil. Editorial Aguilar, p.110

<sup>8</sup> Montesquieu, Del espíritu de las leyes, p. 104

párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar <sup>9</sup>

### **1.2.1 El Poder Legislativo**

La Constitución dispone que el depositario del poder legislativo es un Congreso General, dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. El Congreso se reúne dos veces al año, en septiembre y en marzo para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se estudia, se discute y se vota las iniciativas de ley que se presenten y se resuelven los asuntos que le corresponden constitucionalmente. Los diputados son trescientos elegidos por el principio de mayoría relativa y doscientos por el principio de representación proporcional. Los senadores son 128, de los cuales, en cada estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será a la primera minoría.

---

<sup>9</sup> Ob.cit. Constitución Política

### **1.2.2 El Poder Judicial**

El Poder Judicial de la Federación, tiene las siguientes funciones medulares: Proteger los derechos del hombre; interpretar y aplicar la ley en cada caso concreto sometido a su consideración, y servir como fuerza de equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo Federal, así como entre los poderes de la federación y los de los estados manteniendo la supremacía de la Constitución de la República. Se integra por una Suprema corte de Justicia, tribunales de circuito y juzgados de distrito. La Suprema Corte se compone de veintiún ministros, quienes sesionan tanto en pleno como en salas, y cinco supernumerarios que suplen a los numerarios e integran la sala auxiliar para desahogar rezago. Las salas son cuatro, las integran cinco miembros que conocen de asuntos en materia civil, penal, administrativa y de trabajo respectivamente.

### **1.2.3 Poder Ejecutivo**

La Constitución declara que el ejercicio del supremo poder ejecutivo ( a nivel federal ) se deposite en un solo individuo denominado presidente de los Estados Unidos Mexicanos " Partiendo de la situación que prevalece en nuestro país , se enfoca la atención en el poder Ejecutivo Federal, por ser el

que predomina sobre los ejecutivos locales y municipales , además de constituir el más significativo elemento de la cohesión estatal , en consecuencia, es importante destacar que en nuestro Estado de Derecho, bajo un régimen de naturaleza presidencialista, el Poder Ejecutivo constituye la figura más sobresaliente y no tiene a su cargo el manejo directo de la administración pública y se le considera jefe de Estado sino que tiene injerencias en materia legislativa y judicial ".<sup>10</sup>

Todas las facultades y atribuciones que tiene los tres poderes del Estado, se encuentran regulados en La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos , y establece sus límites y sus alcances dentro de la estructura de poder del Estado Mexicano.

### **1.3 La Administración Pública en México**

Existen diferentes criterios en la definición de lo que es Administración Pública, tanto en la ciencia política y en el derecho administrativo, como en lo que propiamente es la teoría de la administración. Desde el punto de vista de la ciencia política se define a la administración pública como el organismo

---

<sup>10</sup> Carrillo Landeros, R. Ob Cit. . p 115

público que ha recibido del poder político la competencia, el poder y los medios generales para la satisfacción de los intereses colectivos.

Para que el Estado alcance la realización del bien público es necesario el orden, la coordinación y la unidad de la sociedad. Esto se logra con la acción del gobierno para dirigir y orientar a los órganos públicos, la Administración Pública y la obediencia de los gobernados respecto a las órdenes gubernamentales. Para Establecer una relación coherente e integral entre los conceptos de Estado, gobierno y Administración Pública es posible afirmar que si el gobierno es el estado en acción, la administración es el Gobierno en acción.

De acuerdo con nuestra Carta Magna artículo 90, " La administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estará a cargo de las secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos ".<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Idem

#### **1.4 La Administración Pública en el Distrito Federal.**

La Administración Pública en el Distrito Federal es igual a la anterior, pero su ámbito de acción será únicamente la Ciudad de México y se encuentra regulada por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, definiéndola de los siguientes términos :

“La administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal. La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, son las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada... ”.<sup>12</sup>

El vínculo que existe entre la política y la administración es que la primera determina los fines, objetivos y metas, mientras que la segunda marca los medios para alcanzar los fines. La política prevé y la Administración provee. La razón de ser de la administración pública es el servicio a los ciudadanos.

El análisis de este primer capítulo permite llegar a varias conclusiones: a) El Estado es el responsable del bien común y entonces debe de velar por el bien de todos los habitantes del territorio; b) El Estado debe de emitir leyes,

---

<sup>12</sup> Ley Organica de la Administración Pública del Distrito Federal Art. 2

reglamentos y normas que respondan a su razón de ser; c) Dicho en términos de Protección Civil deben materializarse creando organismos administrativos eficientes y eficaces.

Por ello en el siguiente capítulo se analizará de manera detenida la Protección Civil en México y en particular en el Distrito Federal.

## **Capítulo 2**

### **2. La Protección Civil en México**

#### **2.1 Antecedentes**

La Nación Mexicana a lo largo de su historia ha sufrido múltiples desastres, antes de la conquista española, Cuicuilco – centro ceremonial del altiplano – fue cubierto de lava por la explosión del Xitle, durante la colonia se produjo toda una serie de epidemias, sismos, huracanes e inundaciones.

"Nuestra historia contemporánea refiere las consecuencias de la explosión demográfica, la concentración urbana y el desarrollo industrial. Como tres de los fenómenos que han elevado notablemente los riesgos y multiplicado del costo social de los daños a que ha estado expuesta la población en sus bienes y sus personas".<sup>13</sup>

Algunos fenómenos de naturaleza destructiva han vulnerado el medio, el patrimonio personal y colectivo y la integridad física de los mexicanos a lo largo del siglo XX : La erupción del Parícutín, que en 1943 sepultó el poblado

---

<sup>13</sup> Los desastres en México, Secretaría de Gobernación Fascículo 1 enero 1990, pag. 13

San Juan Parangaricutiro, en Michoacán; el huracán Janet, que destruyó Chetumal y Xcalag en 1955 y causó la muerte de 200 personas, el sismo de 1957, que alcanzó la magnitud siete en la escala de Mercalli y dejó un saldo trágico de 52 muertos y 667 personas heridas en la capital; la explosión de San Juan Ixhuatepec en 1984 que constituyó una de las peores catástrofes industriales por los cientos de vidas y los miles de personas que resultaron heridas<sup>14</sup>; y que decir del sismo de 1985, desastre que rebasó la capacidad de los recursos disponibles. Fue entonces cuando los problemas, asociados a las calamidades, empezaron a ser objeto de la atención nacional, que cristalizó en un sistema de protección civil estable, coherente y participativo, al servicio de la población frente a las eventualidades de un desastre: así se constituyó el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), el cual se analizará de manera más detallada en el siguiente apartado de este capítulo. Antes del SINAPROC, el Estado Mexicano ya contaba con el plan DNIII E, de la Secretaría de la Defensa Nacional y del homólogo de la Marina, que en la actualidad continúan su función en materia de prevención y mitigación de desastres.

Las acciones del Estado en materia de Protección anteriores al SINAPROC datan de 1980, en donde el Departamento del Distrito Federal realizó un estudio con un equipo interdisciplinario que permitió establecer las medidas necesarias para hacer frente a los daños a la población y generaron

---

<sup>14</sup> Ibid p. 13

una clasificación de las calamidades en cinco grandes grupos que de acuerdo a su origen son: Geológico, Hidrometeorológico, Físico-químico, Ecologico-Sanitario y Socio-organizativo.

Para el año 1982, se creó por el gobierno capitalino el Sistema de Protección y Restablecimiento de la Ciudad de México frente a Desastres (SIPROR). Para la elaboración de este programa, su control y evaluación, fue necesario contar con un sistema que integrará y coordinará las diversas organizaciones e instancias existentes y que se responsabilizará por el logro de los lineamientos y objetivos básicos de protección y restablecimiento.<sup>15</sup>

El primer antecedente histórico del SINAPROC es la Comisión Nacional de Reconstrucción, creada por decreto presidencial el 9 de octubre de 1985, y destinada a resolver las necesidades de mayor urgencia surgidas de los entonces recientes sismos.

El día 6 de mayo de 1986, en el Diario Oficial de la Federación, se publica el decreto en el que se aprueban las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil. Debido a ello, el Sistema Nacional de Restablecimiento de la Ciudad de México frente a Desastres SIPROR ( ver anexos ), cambia de nombre y se integra la Dirección de Protección Civil del Distrito Federal, incorporándose con ese nombre, el día 26 de mayo de 1988, a la Dirección General de Gobierno de la Secretaría General de Gobierno del Departamento del Distrito Federal.

---

<sup>15</sup> Gaceta oficial del Departamento del D.F., 1 de julio de 1991, pag 35

La estructura central del sistema está integrada por el C. Presidente de la República, el Secretario de Gobernación como Secretario Ejecutivo del mismo, el Subsecretario de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación como Secretario Técnico; además participan los titulares de nueve secretarías de estado y la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal.

"El objetivo básico del Sistema Nacional de Protección Civil, es proteger a la persona y a la sociedad frente a la eventualidad de un desastre, a través de acciones que eliminen la pérdida de vidas humanas, así como la interrupción de las funciones esenciales de la sociedad".<sup>16</sup>

"El 20 de septiembre de 1988 en el Diario Oficial de la Federación se publica el decreto en que se creó el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) como órgano administrativo desconcentrado y jerárquicamente dependiente de la Secretaría de Gobernación, dependencia facultada por la Ley General de población para realizar las funciones de protección civil."<sup>17</sup>

Otro elemento importante dentro del SINAPROC es el Consejo Nacional de Protección Civil; el cual por acuerdo del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1990, crea el Consejo Nacional de Protección Civil como órgano consultivo de coordinación de

---

<sup>16</sup> La prevención de desastres en México Centro Nacional de Prevención de desastres Fascículo 1, 1999. Los desastres en México, pag 4.

<sup>17</sup> Ob. Cit. Gaceta oficial del Departamento del D.F., 1 de julio de 1991, p 35

acciones y de participación social en la planeación de la protección civil, teniendo como atribuciones básicas las siguientes:

El Consejo Nacional de Protección Civil está integrado por los titulares de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Programación y Presupuesto, Minas e Industria Paraestatal, Comunicaciones y Transportes, Desarrollo Urbano y Ecología, Salud y la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal.

## **2.2 Marco Jurídico**

La Protección Civil en México tiene su soporte Jurídico en los siguientes documentos: *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 29; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 44; la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, artículo 23 fracción XVII; el Reglamento Interior del Gobierno del Distrito Federal, artículo 18, fracciones XIII a XXII; Decreto Presidencial de fecha 29 de abril de 1986, publicado el 6 de mayo del mismo año en el Diario Oficial de la Federación, mediante el cual se aprueban las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil y La Ley y el Reglamento de protección Civil para el Distrito Federal, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 y del*

*Plan Actual, así como los Programas Nacionales y Delegacionales correspondientes.*

**Artículo 29** " En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país en un lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente rápida y fácilmente a la situación ; pero deberá hacerlo en un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinados individuos. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde".<sup>18</sup>

*A manera de síntesis de este apartado podemos decir que la Protección Civil en México surge como una urgente necesidad del Estado Mexicano para contar con un "Conjunto de disposiciones, medidas y acciones,*

---

<sup>18</sup> Ob.cit. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos art.49

*destinados a la prevención, auxilio y recuperación de la población ante la eventualidad de un desastre*".<sup>19</sup>

## **2.3 Sistema Nacional de Protección Civil**

### **2.3.1 Antecedentes**

Los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985 fueron los desastres que hicieron ver la impostergable necesidad de perfeccionar los dispositivos de protección civil por parte tanto de las autoridades como de la sociedad, a fin de reaccionar rápida y eficientemente ante siniestros de tales proporciones.<sup>20</sup>

El primer paso que se dio, fue la creación de la Comisión Nacional de Reconstrucción con el fin de dirigir adecuadamente las acciones de auxilio a la población damnificada, se estructuró en seis comités ( anexos ), uno de los cuales fue el de Prevención de Seguridad Civil, a dicho comité se le atribuyeron las siguientes funciones:

Diagnosticar los riesgos previsible; diseñar planes y programas específicos de seguridad civil; recomendar los instrumentos de coordinación y concertación; coordinar las acciones de estados y municipios; organizar y establecer un sistema nacional de protección civil que garantice la mejor

---

<sup>19</sup> *Ley General de Protección Civil , Diario Oficial pp. 4 . 12 de mayo de 2000.*

<sup>20</sup> *Ob. Cit Bases para el Establecimiento del Sistema Nac. De Prot. Civil , pag. 6*

planeación, seguridad, auxilio y rehabilitación de la población y de su entorno ante situaciones de desastre; incorporando la participación de la sociedad en su conjunto.<sup>21</sup>

El Comité de Prevención de Seguridad Civil se planteó los siguientes objetivos: Elaborar programas, estrategias, preceptos legales manuales e instrumentos de organización, operación y procedimientos. Con el propósito de lograr la protección de la población civil tanto en la fase preventiva como durante y después de los desastres.

Para el cumplimiento de los objetivos señalados, el Comité propuso la formación de nueve subcomités, mismos que a continuación se detallan: Investigación en materia de protección civil, Detección y prevención en catástrofes, Desarrollo tecnológico, Organización y participación social, Educación y capacitación, Marco jurídico , Planeación, organización y ejecución de acciones...<sup>22</sup>

Los subcomités contaron con la participación de partidos políticos, organismos públicos, sociales y privados; asociaciones, institutos de investigación y docencia; colegios de profesionales, especialistas en las distintas disciplinas relacionadas con el tema, con el legítimo interés de aportar sus ideas y experiencias.

---

<sup>21</sup> Idem, pag. 9

<sup>22</sup> Ob. Cít Bases para el Establecimiento del Sistema Nac. De Prot. Civil , pag. 10

Realizaron un diagnóstico de todos los antecedentes históricos en materia de desastres por los cuales ha sufrido nuestro país en sus distintas etapas históricas, además logró la primera clasificación de riesgos, los cuales pueden generar desastres de origen o bien provocados por la acción del hombre y definieron el concepto de desastre en los siguientes términos:

"El desastre puede definirse como el evento concentrado en tiempo y espacio, en el cual la sociedad o una parte de ella sufre un severo daño e incurre en pérdidas para sus miembros, de tal manera que la estructura social se desajusta e impide el cumplimiento de las actividades esenciales de la sociedad, afectando el funcionamiento vital de la misma".<sup>23</sup>

Considerando la anterior definición, se identificaron sus tres componentes esenciales: los agentes perturbadores (AP), los agentes afectables (AA) y los agentes reguladores (AR), mismos que a continuación se describen:

**Agentes Perturbadores:** Son fenómenos que pueden alterar el funcionamiento normal de los sistemas afectables y producir en ellos un estado de desastre, son de origen natural o humano. Se clasifican por su origen de la siguiente manera : Geológico, Hidrometeorológico, Químico, Sanitario y Socio-organizativo.

**Agentes Afectables:** Se trata de los sistemas compuestos por el hombre y su entorno físico, incluye la población, los servicios y los elementos básicos de

---

<sup>23</sup> Idem

la subsistencia; los bienes materiales y la naturaleza en que pueden materializarse los desastres al presentarse un agente perturbador.<sup>24</sup>

**Agentes Reguladores:** Están constituidos por la organización de las acciones, normas, programas y obras destinadas a proteger a los agentes o sistemas afectables. Prevén y controlan los efectos destructivos de los fenómenos o agentes perturbables.<sup>25</sup>

El trabajo final de este comité fue la base para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, el cual se aprobó el 6 de mayo de 1986. La intención de crear este sistema se dirigió a contar con una instancia organizadora y de precisión en los casos de desastre la cual reuniera los elementos de información, coordinación y planeación en el sector público de acuerdo con los sectores social y privado.

### **2.3.2 Objetivos**

"El objetivo básico del Sistema de Protección Civil es el de Proteger a la persona y ala 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

---

<sup>24</sup> Origen y clasificación de los desastres. Centro Nacional de Prevención de desastres Fascículo 1, 1999. Los desastres en México. pp. 1 y 2.

<sup>25</sup> ibid. pp. 3.

a naturaleza; así como la interrupción de las funciones esenciales de la sociedad".<sup>26</sup>

### 2.3.3 Estructura

" La organización del Sistema descansa en tres estructuras fundamentales: Una consultiva cuyos soportes son los consejos nacionales, estatales y municipales de protección civil, que proporcionan el espacio institucional para formalizar el acuerdo y la concertación entre los sectores de la sociedad. Otra, ejecutiva en cuyo cúspide esta el presidente de la República y el Secretario de Gobernación – que suple las ausencias de aquel – y que se forma con la concurrencia de los órganos de la administración pública los que, por sus funciones y objetivos o requerimientos del gobierno constituido , corresponden actuar en el ámbito de la protección civil. El sistema dispone, finalmente, de una estructura orgánica participativa en el que se desenvuelven grupos y personas vinculados a la protección civil, denominados genéricamente voluntarios."<sup>27</sup>

Como sistema interactúa con todos sus integrantes y se concibe como: " Sistema Nacional de Protección Civil es un conjunto orgánico y articulado de

---

<sup>26</sup> ibid p 107

<sup>27</sup> ibid p 109

estructuras y relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de los estados y municipios, a fin de efectuar acciones de común acuerdo destinadas a la protección de los ciudadanos contra peligros y riesgos que se presentan en la eventualidad de un desastre”<sup>28</sup>

Para cumplir con las actividades y funciones del Sistema Nacional se creó en la Secretaría de Gobernación la Dirección General de Protección Civil, encargada de organizar, integrar, coordinar y supervisar el Sistema Nacional de Protección Civil.

Dicho órgano articula el programa de protección civil en tres subprogramas: a) de prevención, b) de auxilio y c) de apoyo.

Dentro del subprograma de prevención se consideran las medidas necesarias de información, estadística e informática para la posible ocurrencia de fenómenos geológicos hidrometeorológicos, químicos o de cualquier otro tipo que representen un riesgo para la sociedad. En esta actividad destacan la investigación y el estudio de organismos e instituciones científicas.

“ Por prevención se entiende el conjunto de medidas destinadas a evitar o mitigar el impacto destructivo de las catástrofes o desastres de origen natural o humano sobre la población y sus bienes, los servicios públicos, la planta

---

<sup>28</sup> ibid p. 12

productiva, así como el ambiente. El imperativo de seguridad que conforma cada uno de los principios básicos del Sistema de Protección Civil constituye en este caso, tanto una política como un objetivo a perseguir".<sup>29</sup>

En mi opinión este subprograma es el que merece mayor atención dentro del Sistema. Toda vez que en la medida en que se tenga mejores planes de prevención, se va a tener menor probabilidad de ocurrencia de desastres o serán menores las pérdidas.

" El Subprograma de prevención se expresa en una agrupación de operaciones y tareas de trabajos relacionados a cada uno de los cinco grupos de agentes perturbadores, geológicos, hidrometeorológicos, químicos, sanitarios y socio-organizativos. Esta actividad da lugar , de hecho, a la preparación de planes de protección civil contra cada uno de los agentes anteriores".<sup>30</sup>

El subprograma de auxilio, por otra parte, se enfoca a las actividades de rescate y salvaguarda física de las personas y sus bienes, así como al mantenimiento y funcionamiento de los servicios y equipos indispensables para ello. " El auxilio a la población, en una situación de emergencia provocada por un desastre, constituye junto con la prevención la función más importante de la protección civil. En este contexto el auxilio se refiere al conjunto de actividades destinadas primordialmente al rescate y salvaguarda

---

<sup>29</sup> ibid p. 137

<sup>30</sup> idem

de la integridad física de las personas y sus bienes, así como de mantener en funcionamiento los servicios y equipamientos estratégicos , atendiendo así mismo los daños a la naturaleza".<sup>31</sup>

El subprograma de apoyo se dirige a la atención de necesidades de funcionamiento del Programa de Protección Civil, atendiendo a sus necesidades de planeación, coordinación, organización, recursos control y evaluación. También se contemplan en este subprograma las cuestiones relativas al marco jurídico, a la educación y capacitación, a la investigación y a la participación.

El subprograma " no constituye un agregado a los dos subprogramas sustantivos de prevención y auxilio, sino que, procura expresar una lectura de funciones relativamente diferente a las realizadas en la descripción de los subprogramas anteriores por razones de orientación operativa".<sup>32</sup>

## **ORGANIZACIÓN**

La estructura del Programa Interno, se basa en la creación e instalación formal de la Unidad Interna de Protección Civil, para lo cual se definirán los cargos que se tendrán desde el punto de vista organizacional: Determinar y

---

<sup>31</sup> ibid p. 145

<sup>32</sup> ibid, p. 158

nombrar a los responsables de ocupar dichos cargos y por consecuencia el de llevar a cabo las tareas específicas; establecer las funciones a desempeñar en cada puesto; elaborar el organigrama correspondiente, así como el manual de organización, y los reglamentos que al respecto se consideran necesarios, finalmente, formalizar su creación atendiendo a las disposiciones que sobre el particular ha señalado la Dirección General de Protección Civil.

La fase final en la elaboración de las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil es la instrumentación, que el mismo documento define : " La instrumentación es el conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del programa de mediano plazo a objetivos y metas a corto plazo dentro de las esferas de funciones, competencia y atribuciones de las dependencias y entidades del sector público y de las organizaciones del sector social y privado".<sup>33</sup>

La instrumentación en los programas anuales tiene lugar, como lo señala el Programa Nacional de Planeación Democrática, a través de cuatro vertientes que integran las formas mediante las cuales se disgregan, en acciones específicas los contenidos generales de las estrategias, identificando su temporalidad y ubicación espacial.<sup>34</sup>

Es importante hacer las siguientes observaciones, para validar la

---

<sup>33</sup> ibid p. 237

<sup>34</sup> idem

trascendencia de este importante Sistema:

1. Para la elaboración del SINAPROC, se consideraron todos los desastres ocurridos en México de que se tienen antecedentes y datos.
2. El grupo de personas que participó en su elaboración fueron especialistas de todas las ramas del saber, que aportaron sus conocimientos para la formulación de respuestas a los problemas de protección y contra los peligros y riesgos que representan la eventualidad de un desastre.
3. El sistema se elaboró de manera teórica, involucrando a todos los sectores de la población, proponiendo planes y programas para brindar las respuestas necesarias a los problemas de seguridad.

#### **2.4 Programa de protección Civil para el Distrito Federal**

En cumplimiento a lo que establece el Sistema Nacional de Protección Civil, en relación a las funciones operativas de los estados y municipios, El Distrito Federal cuenta con un Programa General de Protección Civil. Para fines de esta investigación analizaré el programa del periodo 1998-2000.

La definición contenida en la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal, es la siguiente : " 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. Éste 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".<sup>35</sup>

En cumplimiento a las disposiciones del Sistema Nacional de Protección Civil, " En relación a la función operativa, los estados y municipios captan la problemática estatal y municipal, las necesidades y demandas y las sugerencias de los proyectos y tareas; detectan y cuantifican las posibilidades de desarrollo y aplican la normatividad nacional, estatal y municipal después de analizar los factores significativos, definir los objetivos, ordenar las necesidades, problemas, proyectos, recursos y precisar las metas.<sup>36</sup>

Dicho programa es congruente con el Programa Nacional de Protección Civil y forma parte del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal,

---

<sup>35</sup> Gaceta oficial del Distrito Federal, 10 de enero de 1996, pp. 4

<sup>36</sup> Ob. Cit Bases para el Establecimiento del Sistema Nac. De Prot. Civil , pag. 115

en él se establecen las condiciones físicas y naturaleza de la región.

El Objetivo del Programa es Consolidar las estructuras y mecanismos de operación del sistema de protección civil en los órdenes del Gobierno del Distrito Federal, incrementando la participación de los sectores social y privado en sus actividades, para que con el esfuerzo conjunto y corresponsable de todas sus instancias y de la población misma, se reduzca la pérdida de vidas y bienes, como resultado de desastres de origen natural o humano.

### **Marco Jurídico**

El Programa General de Protección Civil 1998-2000, encuentra sustento jurídico en los artículos 1°, 3° fracciones XIII y XXII, 6° fracción III, 9,12,31,32,33,36,41, de la Ley Protección Civil para el Distrito federal y 1,13,14,15,16,17,18,19,20,21,22,y 559 del Reglamento de la Ley de Protección Civil para el Distrito federal.

Tiene la misma estructura del SINAPROC: Una consultiva cuyos soportes son los consejos estatales de protección civil, otra ejecutiva, en cuya cúspide está el Jefe de Gobierno y los grupos voluntarios.

También se subdivide en los mismos 3 subprogramas, con los objetivos específicos para cada uno, mismos que continuación detallo:

#### **2.4.1 Subprograma de prevención, mitigación y preparación**

Este subprograma agrupa las acciones de protección civil que evitan y mitigan los efectos de la ocurrencia de altos riesgos, emergencias, siniestros o desastres y preparan a la población.

Su Objetivo es Identificar los riesgos y las condiciones de vulnerabilidad del Distrito Federal, estableciendo los lineamientos generales para la prevención, mitigación y preparación de la población.

Para su cumplimiento se llevan a cabo acciones como, " Promover estudios e investigaciones de las condiciones de vulnerabilidad, fomentar el análisis de la percepción cultural del riesgo, coordinar e incentivar la investigación y desarrollo tecnológico, mantener actualizado el Atlas de Riesgos y los sistemas de información de protección civil, desarrollar e implementar los planes de emergencia para los fenómenos que afectan a la población del Distrito Federal, fijando las acciones encaminadas a reducir los efectos que causan, así como los catálogos de acciones dirigidos a la mejor atención de la población y su entorno, promover la participación social basada en la capacitación y educación, simulacros, información veraz y oportuna"<sup>37</sup>

Detallando las actividades que se realizan son las siguientes:

---

<sup>37</sup> Programa General de Protección Civil para el D.F. 1998-2000 p. 10

**Los Simulacros**, son practicas que se realizan para preparar a la población , como debe de actuar en caso de la presencia de un siniestro, como realizar la evacuación de un inmueble y es básico ya que "Uno de los factores que llega a reducir en gran medida los efectos por un desastre, ya sea natural o humano, es el estar preparado. Por este motivo es necesario crear los mecanismos de repuesta al presentarse una emergencia mayor, siniestro o desastre"<sup>38</sup>. Para el caso de incendios es indispensable para la prevención en la pérdida de vidas humanas.

**En el Monitoreo**, A fin de mantener el control de los servicios de emergencia, se realiza las siguientes funciones:

Elaborar los manuales de procedimientos para el monitoreo; alertar y activar los mecanismos para la atención de la emergencia; coordinar los monitores y recibir los reportes sobre la situación que guardan los servicios vitales, los sistemas estratégicos y en general el Distrito Federal; recibir, procesar y transmitir la información proporcionada por responsables de los servicios vitales y de los sistemas estratégicos asentados en el Distrito Federal.

**Análisis Delegacional:** Por la división territorial del Distrito Federal y "Dada la complejidad y diversidad de fenómenos de riesgo que pueden presentarse en el Distrito Federal, se hace necesario que en los diversos planes de emergencia que elaborará la Administración Pública del Distrito Federal a

---

<sup>38</sup> ibid p. 12

través de la Dirección General de Protección Civil, se analicen los riesgos a que están expuestos los habitantes de cada demarcación.

"Programas Delegaciones de Protección Civil: Las Delegaciones en la elaboración de su correspondiente Programa Delegaciones de Protección Civil, deberán estar sujetas a lo dispuesto en el presente programa, analizando de manera especial los riesgos que existan en cada demarcación".<sup>39</sup>

Por otra parte, en cuanto a la diversidad de riesgos; Geológicos hidrometeorológicos, Físioquímicos, Sanitarios, Socio-organizativos. El programa establece acciones particulares por cada tipo de riesgo ya que, "Tienen causas y efectos diferentes, motivo por el cual, se hace necesario establecer variantes en las formas de prevenir, mitigar y preparar a las entidades, dependencias del Gobierno del Distrito Federal, organismos descentralizados, órganos desconcertados y a la población a través del plan permanente ante contingencias en la Ciudad de México".<sup>40</sup>

#### **2.4.2 Subprograma de Auxilio**

En este subprograma entra en acción después de ocurrido el desastre y

---

<sup>39</sup> ibid p. 13

<sup>40</sup> idem

su objetivo es; "Coordinar las acciones destinadas primordialmente a la búsqueda, localización, rescate, salvamento y salvaguarda de las personas, sus bienes y entorno, así como de los servicios vitales y sistemáticos, en caso de riesgo, emergencia, siniestro o desastre". 41

Para su cumplimiento: " Independientemente del tipo de riesgo, emergencia, siniestro o desastre la Administración Pública del Distrito Federal, a través de la Dirección General de Protección Civil, coordinará los apoyos requeridos para proporcionar los servicios de alerta, atención de la emergencia, búsqueda y salvamento, socorro, atención prehospitalaria, transporte; así como una adecuada distribución de recursos y responsabilidades de los cuerpos de auxilio del sector público, privado y social".42

Las fases más importantes en este subprograma son las siguientes:

**Alerta:** Es fundamental ya que "La magnitud de los daños causados por la manifestación de algún fenómeno natural o antropogénico, puede ser mitigada a través de mecanismos adecuados de alerta temprana, que permitan avisar con tiempo suficiente a la población en general o a los ocupantes de un inmueble en particular, así como a las autoridades y

---

41 ibid p. 15

42 idem

cuerpos de auxilio encargados de atender una emergencia, siniestro o desastre".<sup>43</sup>

**Evaluación preliminar;** Permite un conocimiento amplio y rápido del impacto del desastre en la comunidad para determinar el tipo de ayuda requerida , suministrar los apoyos necesarios e iniciar un plan de recuperación.

**Planes de emergencia:** Es el instrumento operativo que determina las acciones a realizar, así como las entidades y dependencias participantes.

**Coordinación de la atención a la emergencia:** La Dirección General de Protección Civil evaluará las características de la situación para seleccionar la estrategia general más adecuada para coordinar la atención de la emergencia, misma que deberá contemplar la designación de un puesto único de coordinación, con las diversas organizaciones que intervienen, desde el Gobierno del Distrito Federal, Gobierno Federal y organismos académicos, privados y sociales.

**Seguridad:** Es lo primero que se le brinda a la población afectada ya que "En una emergencia mayor, siniestro o desastre, se hace necesaria la protección de la integridad física de las personas, así como del patrimonio individual y colectivo de la población afectada".<sup>44</sup>

**Salud:** Es el factor a cuidar de los afectados ya que "Durante las

---

<sup>43</sup> idem

<sup>44</sup> ibid p. 17



emergencias mayores, siniestros o desastres, se desarrollan actividades dirigidas a restaurar la salud física y psíquica a través de la atención médica especializada para el tipo de trastornos que sufre la población".<sup>45</sup>

**Abasto:** Es el segundo factor a atender, " Surtir de provisiones a una población que sufre el impacto de un siniestro o desastre es una tarea de gran importancia puesto que sobre ella descansa, la posibilidad de disminuir o reducir los impactos secundarios".<sup>46</sup>

**Refugios Temporales:** El tercer factor a considerar serian " Los refugios temporales se instalarán para prestar los servicios básicos y satisfacer las necesidades primarias de los damnificados. Cada una de las Delegaciones del Distrito Federal deberá contar con las instalaciones para acondicionarlas como refugios temporales. Éstas son censadas y registradas por la Administración Pública del Distrito Federal a través de la Dirección General de Protección Civil para que en caso de un estado de emergencia, siniestro o desastre, se pueda ubicar a la población damnificada".<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Idem

<sup>46</sup> Ibid p. 18

<sup>47</sup> Idem

### **2.4.3 Subprogramas de rehabilitación, restablecimiento y reconstrucción.**

En este subprograma comprende el conjunto de actividades que corresponden al proceso de recuperación, en sus fases de rehabilitación, restablecimiento y reconstrucción.

Su objetivo es "Establecer las acciones para lograr la recuperación y el mejoramiento de las zonas afectadas después de un siniestro o desastre, proponiendo las bases para la continuación del desarrollo normal de las actividades, considerando las medidas de prevención y mitigación de riesgos en el proceso de desarrollo".<sup>48</sup>

Las fases más importantes en este subprograma son las siguientes:

**Evaluación de Daños:** Es lo primero que se realiza y "Es el procedimiento metodológicos que permite determinar el impacto, los efectos y la dimensión de un desastre".<sup>49</sup>

La evaluación de daños se llevará a cabo en los siguientes rubros: Salud, Servicios Vitales, Instalaciones Estratégicas, Infraestructura Productiva e Infraestructura Urbana.

**Evaluación de los Planes de Emergencia:** A fin de verificar el correcto funcionamiento de los Planes, "La Administración Pública del Distrito Federal

---

<sup>48</sup> ibid p.18

<sup>49</sup> ibid p.19

a través de la Dirección General de Protección Civil contempla los siguientes criterios para la evaluación de las dependencias y entidades públicas".<sup>50</sup>

Rendimiento Social: depende de los servicios con que cuenta la población y ésta se dará con base en el mínimo de bienestar social.

Rendimiento económico: se establecerá en cuanto a la protección de los bienes materiales, servicios, naturaleza y actividades económicas.

Rendimiento operativo: depende del uso eficiente de los recursos ".<sup>51</sup>

Un punto muy importante en lo que se refiere a la vigencia del Programa, de Protección Civil establece lo siguiente:

"El programa General de Protección Civil, así como los de carácter Delegacional, se revisarán y actualizarán cada tres años o antes si lo estima conveniente el Consejo de Protección Civil o el Jefe de Gobierno del Distrito Federal".<sup>52</sup>

Como se puede apreciar, el programa de Protección Civil del Distrito Federal, cubre prácticamente todos los aspectos, marca la pauta para los actos de autoridades que tienen a su cargo la protección civil, incluyendo la participación ciudadana y su respectiva capacitación para llevar a cabo la autoprotección. Otro aspecto que surge al analizar el programa es su escasa difusión entre el sector social y comercial.

Sin embargo es importante precisar que para que el programa en su conjunto

---

<sup>50</sup> ibid p. 20

<sup>51</sup> idem

<sup>52</sup> idem

y las acciones de prevención, auxilio y restablecimiento. Pueda realmente funcionar y maximizar sus resultados, es clave el proceso de participación de los actores individuales y sociales, no solo gubernamentales.

La respuesta de estos actores no ha sido la adecuada, por lo que es un factor importante en los resultados que se han tenido en la aplicación de la protección civil en el Distrito Federal durante el periodo analizado.

## **2.5 Ley de Protección Civil para el Distrito Federal**

Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1996 ; se integra de siete títulos en 67 artículos y se expide con el propósito de conformar el marco jurídico, sobre el cual se apoyen el Programa de Protección Civil para el Distrito Federal y en cumplimiento a lo dispuesto en el SINAPROC , "El propósito de esta ley deberá ser, el de integrar y coordinar acciones tendientes a proteger la vida humana, así como los bienes materiales y servicios de los riesgos y peligros derivados de un desastre a través de la intensificación de medidas de prevención y auxilio".<sup>53</sup>

El título 1 de la Ley en mención, contiene un capítulo único que corresponde a las disposiciones generales y cuenta con los primeros cuatro

---

<sup>53</sup> ob. Cit. Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil pp. 180 D. O. 6 de mayo de 1986

artículos, dentro de los cuales están considerados la participación de todos los elementos de la sociedad y la Administración Pública en el Distrito Federal en la Protección Civil y establece las reglas y las condiciones que se deben de dar para el cumplimiento del Sistema en esta entidad, se establecen las normas preliminares, indicando que son de orden público y de interés general, además indica los principios básicos, conforme a los cuales se llevarán a cabo las acciones de protección civil y las bases para la prevención y mitigación ante las amenazas de riesgo geológico, fisicoquímico, sanitario, hidrometeorológico y socio-organizativo.

Precisa las definiciones que se ocuparán en esta Ley y establece las responsabilidades de cada uno de los participantes.

El título segundo de la ley consta de dos capítulos; El capítulo I habla de las atribuciones de cada uno de los participantes, destacando las obligaciones del Jefe de Gobierno, como responsable de la Administración Pública del Distrito Federal, una de las cuales es " Actualizar los instrumentos de la protección civil, actuar como Coordinador Ejecutivo del Sistema de Protección Civil, por sí mismo o por medio del titular de la Secretaría y convocar a sesiones del Consejo de Protección Civil"<sup>54</sup> y consta de 4 artículos, mientras que el capítulo II habla de la política de protección civil y constan 1 artículo.

---

<sup>54</sup> Ley de Protección Civil para el Distrito Federal art. 5

El título III de la ley consta de dos capítulos; el capítulo I habla de la integración del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal, destacando al "Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien será el Coordinador General; el Consejo de Protección Civil del Distrito Federal; los Consejos Delegacionales de Protección Civil; las instituciones públicas y organizaciones privadas, civiles y académicas cuyo objeto se vincule a la materia de protección civil; y en general, las dependencias, unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Distrito Federal, así como la participación que corresponda a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal"<sup>55</sup>, consta de dos artículos.

En el capítulo II cita la participación social en 8 artículos, mencionado en los siguientes términos. " La Administración Pública del Distrito Federal promoverá mecanismos para motivar la participación corresponsable de la sociedad en la formulación, ejecución y evaluación de los programas en la materia, y en general, en las acciones de protección civil que emprenda".<sup>56</sup> art. 12 "Dentro de las acciones que promueva la Administración Pública del Distrito Federal para la participación social en materia de protección civil se observará lo siguiente:

- I.- Convocar a representantes de las organizaciones civiles, obreras, empresariales, de las comunidades, de instituciones educativas, de

---

<sup>55</sup> ibid. Art. 10

<sup>56</sup> ibid. Art. 12

instituciones privadas y de otros representantes de la sociedad, para que manifiesten su opinión y propuesta;

II.- Impulsar reconocimientos a los esfuerzos más destacados de la sociedad;

III.- Impulsar el desarrollo de una cultura en materia de protección civil, a través de la realización de acciones conjuntas con la comunidad;

IV.- Fomentar la creación de organizaciones civiles; e

V.- Impulsar la capacitación de las organizaciones civiles, empresas capacitadoras, instructores independientes, brigadas vecinales y empresas de consultoría y de estudio de riesgo y vulnerabilidad vinculadas a la materia de protección civil, registradas mediante los mecanismos, que para tal efecto se establezcan en el Reglamento de la presente Ley <sup>57</sup>.

Es importante citar que además de las disposiciones que marca la Ley para formar una cultura de protección civil en la población a fin de cimentar las bases para un eficiente sistema de protección civil, a través de la prevención. Existe una falta de análisis de riesgo profundo con respecto a las causas de los incendios a fin de proponer medidas preventivas específicas y concretas con el propósito de minimizar los riesgos y evitar calamidades de este tipo.

---

<sup>57</sup> ibid. Art. 15

Lo anterior es indispensable para la fase de prevención de riesgos, sin embargo su aplicación es muy deficiente para la prevención de incendios urbanos.

En el Título cuarto de la Ley contiene dos capítulos y consta de 10 artículos, dentro de los cuales se definen a los Consejos de Protección Civil y de los Consejos Delegacionales del Distrito Federal y son citados en mismos que se explican exactamente igual que en el SINAPROC.

En el título quinto, se integra por seis capítulos con 17 artículos, su contenido es la planeación, los programas, la operación, la cultura de protección Civil de las organizaciones civiles y de los fenómenos de mayor ocurrencias en la Ciudad de México.

En el capítulo I trata de planeación de la protección civil que se vincula al Plan Nacional de Desarrollo; además se derivan los siguientes programas: El Programa Nacional de Protección Civil, Los Programas Generales de Desarrollo y de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, El Programa General de Protección Civil para el Distrito Federal, Los Programas Delegacionales de Protección Civil, Los Programas Especiales de Protección Civil y 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.

En el capítulo II, trata de los programas de protección civil, su vinculación y congruencia entre el Programa Nacional, el del Distrito Federal, los Delegacionales y los Especiales.

En este apartado se establece la obligatoriedad de los particulares a elaborar sus propios programas y los cuales serán la base para ser vigilados a través del reglamento correspondiente, los artículos son los siguientes:

**Artículo 37.-** Los Programas Especiales de Protección Civil se establecerán para atender de manera particular un evento o actividad, y serán implementados por los particulares o las áreas sustantivas y estratégicas de la Administración Pública del Distrito Federal, debiendo ser supervisados y autorizados por la Dirección General.

**Artículo 38.-** Las políticas y lineamientos para la realización de los Programas Internos y Especiales de Protección Civil estarán determinados en el Programa General de Protección Civil, en los programas Delegacionales y en los reglamentos de esta Ley.

**Artículo 39.-** Los propietarios o poseedores de inmuebles destinados a vivienda plurifamiliar y conjuntos habitacionales están obligados a implantar un Programa Interno de Protección Civil.

Los administradores, gerentes o propietarios de inmuebles que de acuerdo a su naturaleza representen riesgo en los términos de las disposiciones aplicables, también estarán obligados a presentar un Programa Interno de Protección Civil .

**Artículo 40.-** El Programa Interno a que se refiere el artículo anterior, deberá adecuarse a las disposiciones del Programa General y a los Delegacionales, contando para ello con la asesoría técnica gratuita de la Unidad de Protección Civil correspondiente, cuyo trámite y aprobación estará previsto en el reglamento respectivo de la presente Ley.

**Artículo 41.-** 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.

**Artículo 42.-** Las empresas clasificadas como de mediano o alto riesgo, conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, deberán contar con una póliza de seguro de cobertura amplia de responsabilidad civil y daños a terceros, que ampare su actividad. Dicha póliza deberá relacionarse con el Programa Interno de Protección Civil, que conforme a lo establecido en el artículo 39 deba presentarse.

En el capítulo III, lo integra únicamente por el artículo 44 que habla de la operación de la protección civil, considerando instrumentos operativos de la protección civil, de manera enunciativa y no limitativa, los siguientes:

I.- Los planes generales de contingencia ante fenómenos destructivos...

II.- El Atlas de Riesgo de Protección Civil

III.- Las normas técnicas complementarias y términos de referencia

IV.- Los catálogos de acciones ante contingencias o riesgos...

V.- Los Manuales de Procedimientos para las instituciones públicas y organizaciones privadas, sociales y académicas que se deriven de las comisiones del Consejo...

VI.- Los planes y subprogramas de capacitación, difusión y divulgación...

VII.- Las publicaciones, grabaciones y todo aquel material magnético, impreso, audiovisual-auditivo.....

El capítulo IV consta de 2 artículos y trata de la conformación de la cultura de Protección Civil, en ellos se centra el objetivo primordial del Sistema Nacional de Protección Civil, sintetizado en los términos siguientes:

**Artículo 45.-** El Objetivo prioritario del Sistema de Protección Civil es la conformación de una cultura en la materia que convoque y sume el interés de la población, así como su participación individual y colectiva.

**Artículo 46.-** A fin de conformar una Cultura de Protección Civil, la Secretaría de Gobierno, con la participación de instituciones y organismos sociales y académicos, deberá:

I.- Promover la incorporación de contenidos temáticos de protección civil en los planes de estudio de todos los niveles educativos, públicos, privados, organizaciones sociales y vecinales en el ámbito del Distrito Federal.

II.- Realizar eventos de capacitación de carácter masivo, en los cuales se lleven conocimientos básicos que permitan el aprendizaje de conductas de autocuidado y autopreparación al mayor número de personas posible.

III.- Promover en los planteles de educación superior y en los organismos dedicados a la investigación científica y tecnológica el desarrollo de planes y programas para la formación de especialistas en la materia y la investigación de las causas y efectos de los desastres.

IV.- Promover en inmuebles destinados a vivienda la práctica de la autoprotección vecinal.

V.- Elaborar, estructurar y promocionar campañas permanentes de comunicación social con temas genéricos y específicos relativos a protección civil.

VI.- Promover en los medios de comunicación masiva campañas permanentes de difusión sobre temas de protección

civil que contribuyan a avanzar en la conformación de una cultura en la materia, así como a fortalecer la disposición e interés de la población por participar activamente en las acciones de protección civil.

VII.- Crear y administrar un acervo de información técnica sobre la problemática específica de protección civil, que permita a la población un conocimiento concreto de la misma, así como una adecuada actuación.

En el capítulo V, en su artículo único trata del registro de las organizaciones civiles, empresas capacitadoras e instructores independientes, así como las empresas de consultoría y estudio de riesgo-vulnerabilidad que cuenten con él; emitir la carta de corresponsabilidad que se requiera para la aprobación de los programas internos o especiales de protección civil, que dichas empresas elaboren, dicho registro será obligatorio.

En este apartado se indica la obligatoriedad de elaborar planes de acción para evitar los riesgos, así como los fenómenos de mayor recurrencia en la Ciudad de México y los incendios urbanos son uno de ellos, sin embargo no encontré plan alguno.

En el capítulo VI menciona los fenómenos de mayor ocurrencia en la ciudad de México, indicando las acciones obligatorias que el gobierno del Distrito Federal está obligado a realizar, a fin de prevenir debidamente la ocurrencia de un siniestro, en estos artículos se concentra una parte

importante en materia de prevención de riesgos, los artículos mencionan lo siguiente:

**Artículo 48.-** El gobierno del Distrito Federal, con la participación de las autoridades educativas, de las universidades e instituciones de educación superior y de los colegios y asociaciones de profesionales, promoverán el estudio de la geofísica, sismología, vulcanología y en general de las ciencias de la tierra, a efecto de contar con recursos humanos altamente calificados que contribuyan en estudios científicos que sustenten medidas en esta problemática.

**Artículo 49.-** El gobierno del Distrito Federal en coordinación con autoridades competentes en materia de salud, revisará los planes de atención a la salud en casos de desastre hidrometeorológico, con énfasis en el control de calidad de agua potable y en la vigilancia epidemiológica correspondiente.

**Artículo 50.-** El gobierno del Distrito Federal, así como las cámaras industriales, elaborarán un padrón de las empresas que manejan materiales y residuos peligrosos, complementado con un inventario y lista única de los materiales peligrosos que se manejan. Asimismo promoverán conjuntamente la adopción de programas de prevención de accidentes, que garanticen la seguridad de la población.

**Artículo 51.-** El gobierno del Distrito Federal impulsará la creación de una base de datos computarizada, a fin de que se lleve el registro estadístico de las calamidades por incendios, la ubicación,

conformación y estado que guarden las instalaciones, redes y ductos de gas, las instalaciones y complejos industriales, las redes de distribución y venta de combustibles y lubricantes, para prevenir y actuar de manera coordinada, tanto en el ámbito urbano como en el rural.

**Artículo 52.-** El gobierno del Distrito Federal promoverá y propiciará la capacitación y profesionalización de los cuerpos de bomberos del Distrito Federal.

**Artículo 53.-** El gobierno del Distrito Federal promoverá la formación de planes de acción específicos para agentes destructivos, de carácter socio-organizativo.

**Artículo 54.-** Los planes de acción deberán privilegiar la capacitación e información de la población a efecto de propiciar la adopción de conductas ante la ocurrencia de fenómenos socio-organizativos y fomentar una actividad de corresponsabilidad.

Cabe mencionar que en materia de prevención de incendios urbanos, se carece de información, únicamente se cuenta con estadísticas de INEGI.

El Título sexto se integra de un capítulo único y trata del financiamiento, permitiendo donaciones para fortalecer a la protección civil.

El título séptimo consta de cuatro capítulos con 11 artículos, trata de la vigilancia, medidas de seguridad, sanciones y recursos.

En el capítulo I en su artículo único cita la responsabilidad de la Administración Pública del Distrito Federal , a través de la Secretaria, la Subsecretaria de Gobierno, la dirección general y las Delegaciones, ejercerán conforme a sus respectivas competencias, la vigilancia de las disposiciones de esta Ley.

En el capítulo II en sus dos artículos, trata de las medidas de seguridad, citadas de la siguiente manera:

**Artículo 58.-** Cuando una situación de riesgo inminente implique la posibilidad de una emergencia, siniestro o desastre, las autoridades competentes podrán adoptar de conformidad con las disposiciones legales aplicables las siguientes medidas de seguridad, con el fin de salvaguardar a las personas, sus bienes y su entorno:

- I.- El aislamiento temporal, parcial o total del área afectada;
- II.- La suspensión de trabajos, actividades y servicios;
- III.- La evacuación de inmuebles; y
- IV.- Las demás que sean necesarias para llevar a cabo la protección civil.

Asimismo, podrán promover la ejecución de las medidas de seguridad ante la autoridad competente en los términos de las leyes respectivas.

**Artículo 59.-** Las Delegaciones con base en los resultados de la visita de verificación, realizada conforme a las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y su Reglamento de

Verificación Administrativo, podrán dictar medidas de seguridad en cumplimiento a la normatividad para corregir las irregularidades que se hubiesen encontrado, notificándolas al interesado y otorgándoles un plazo que no podrá exceder de cuarenta y cinco días naturales para su realización. Dichas medidas tendrán la duración estrictamente necesaria para la corrección de las irregularidades respectivas.

El capítulo III habla de las sanciones administrativas por el incumplimiento de la Ley, citadas en los siguientes términos:

**Artículo 60.-** La violación a las disposiciones de esta Ley, sus Reglamentos y demás disposiciones, serán sancionadas administrativamente, por la Subdelegación Jurídica y de Gobierno de la Delegación correspondiente o, en su caso, por el Juez Cívico, conforme a sus respectivas competencias, sin perjuicio de la aplicación de las penas que correspondan, cuando sean constitutivas de delito.

**Artículo 61.-** Las sanciones administrativas podrán ser:

Multa o Arresto administrativo, que sólo podrá ser impuesto por el Juez Cívico, en el caso de reincidencia, el monto de la multa podrá ser hasta dos veces del monto originalmente impuesto, sin exceder del máximo permitido.

**Artículo 62.-** La violación a las disposiciones contenidas en el artículo 39 de esta Ley, se sancionarán con multa equivalente de 100 a 150

veces del salario mínimo vigente en el Distrito Federal o con arresto de 12 a 15 horas .

**Artículo 63.-** La infracción a las disposiciones contenidas en los artículos 41 y 42 de esta Ley, se sancionarán con multa equivalente de 100 a 150 veces del salario mínimo vigente en el Distrito Federal o con arresto de 16 a 23 horas.

**Artículo 64.-** La violación a las disposiciones contenidas en los artículos 9, fracción VII y 59 de esta Ley, se sancionarán con multa equivalente de 100 a 300 veces del salario mínimo vigente en el Distrito Federal o con arresto de 24 a 36 horas.

**Artículo 65** Al que dolosamente denuncie falsos hechos o actos, en los términos de lo previsto por el artículo 14 de esta Ley, se le impondrá multa equivalente hasta 100 veces el Salario Mínimo vigente en el Distrito Federal, independientemente de las sanciones penales a que diera lugar.

**Artículo 65.-** Para la imposición de las sanciones que aplique la Subdelegación Jurídica y de Gobierno a que se refiere este ordenamiento, se estará a lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

**Artículo 66.-** Para las imposiciones de las sanciones que aplique la Subdelegación Jurídica y de Gobierno a que se refiere este ordenamiento, se estará a lo dispuesto en la Ley Procedimientos administrativos del Distrito Federal.

En cuanto a las sanciones que aplique el Juez Cívico, se estará en lo conducente a lo dispuesto en el Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Distrito Federal .

El capítulo IV con un artículo único , trata del recurso de inconformidad contra las resoluciones emitidas por las Delegaciones que impongan una sanción, procederá el recurso de inconformidad, de acuerdo a lo previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

## **Reglamento de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal:**

Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de Octubre de 1996, se expide con el propósito de regular las disposiciones de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal, se integra de quince capítulos con 89 artículos, el primer capítulo se integra por disposiciones generales, el segundo por los consejos de protección Civil, el tercero habla del programa de Protección Civil para el Distrito Federal, el cuarto capítulo se refiere a los programas delegacionales, el quinto capítulo menciona a los programas internos de protección civil, el sexto capítulo habla de los programas especiales, el capítulo séptimo menciona a las organizaciones civiles y brigadas vecinales, el octavo capítulo se refiere a la capacitación, el capítulo noveno cita los riesgos, el capítulo décimo se refiere a la operación de la protección civil, el capítulo once habla de la operación y coordinación en caso de alto riesgo, emergencia, siniestro o desastre, en el capítulo doce indica la operación de la protección civil en delegaciones, en el capítulo trece cita la comunicación social en protección civil, finalmente en el capítulo catorce se refiere a la vigilancia del cumplimiento del citado reglamento.

Para efectos del análisis de las disposiciones de este reglamento en materia de prevención de incendios, solo se consideraron los capítulos quinto, sexto, octavo, noveno y catorce, que son en los que recae

directamente la aplicación de las disposiciones preventivas para evitar siniestros.

En el capítulo quinto, cita las obligaciones para los particulares de elaborar un programa interno de protección civil, bajo los términos indicados en los artículos siguientes:

**Artículo 24-** Los propietarios o poseedores de inmuebles destinados a vivienda plurifamiliar y conjuntos habitacionales, están obligados a elaborar e implementar un Programa Interno de Protección Civil.

En el mismo sentido, estarán obligados los propietarios, responsables, gerentes o administradores de inmuebles destinados a cualquiera de las actividades siguientes:

- I. Teatros;
- II. Cines;
- III. Bares;
- IV. Discotecas;
- V. Restaurantes;
- VI. Bibliotecas;
- VII. Centros Comerciales;
- VIII. Estadios, centros deportivos y gimnasios;
- IX. Escuelas públicas y privadas;
- X. Hospitales y sanatorios;
- XI. Templos;
- XII. Establecimientos de hospedaje;

XIII. Juegos eléctricos, electrónicos o mecánicos;

XIV. Baños públicos;

XV. Panaderías;

XVI. Estaciones de servicio;

XVII. Establecimientos de almacenamiento y distribución de hidrocarburos;

XVIII. Laboratorios de procesos industriales, y

XIX. Las que de acuerdo al cuestionario de autoevaluación incluido en los Términos de Referencia, sean considerados de mediano y alto riesgo.

XX. Los demás donde existan usualmente una concentración de más de 50 personas incluyendo a los trabajadores del lugar.

Estos programas tendrán vigencia de un año y podrá ser inspeccionada la unidad cuando la autoridad así lo crea conveniente.

**Artículo 25.-** Los establecimientos mercantiles e industriales no listados en el artículo anterior y que sean considerados de bajo riesgo, sólo deberán:

- I. Contar con un extintor tipo ABC de 4.5 o 6 kilogramos y respetar su vigencia de mantenimiento;
- II. Colocar en el inmueble instructivos oficiales de conductas a seguir en caso de sismo o incendio, en lugares visibles y de alto

tránsito de personas, tales como accesos, estancias y pasillos de circulación, y

III. Dar mantenimiento a las instalaciones eléctricas, hidráulicas y de gas una vez al año.

**Artículo 26.-** Los Programas Internos de Protección Civil deberán:

I. Satisfacer los requisitos que señalan los Términos de Referencia que expida la Secretaría;

II. Ser actualizados cuando se modifique el giro o la tecnología usada en la empresa o cuando el inmueble sufra modificaciones substanciales;

III. Contar con la carta de responsabilidad y/o corresponsabilidad, según sea que el Programa haya sido formulado directamente por la empresa o por algún capacitador externo debidamente registrado ante la Dirección, y

IV. Contener los lineamientos de capacitación sobre protección civil del personal de nuevo ingreso.

**Artículo 27.-** Los Programas Internos de Protección Civil, serán presentados en la Delegación en que se ubique el establecimiento o a través de alguno de los demás conductos formalmente establecidos al efecto.

El Programa Interno de Protección Civil de las empresas de alto y mediano riesgo, deberá ser presentado por duplicado junto con la documentación requerida por la fracción III del artículo 26, así como con copia de la respectiva póliza de seguro vigente.

Cuando el Programa Interno de Protección Civil sea entregado con la carta de corresponsabilidad de un tercer acreditado, prevista en el artículo 57 del presente Reglamento, sólo deberá presentarse un aviso bajo protesta de decir verdad. En caso de que el Programa se presente sin la carta de corresponsabilidad del tercero acreditado, se estará a lo dispuesto en el artículo 29 de este Reglamento.

Las empresas de nueva creación que requieran del Programa Interno de Protección Civil, deberán presentarlo en un plazo de 120 días hábiles contados a partir de su apertura.

**Artículo 28.-** Dentro de los Programas Internos de Protección Civil se pondrá especial atención a los bienes declarados monumentos históricos y artísticos o aquellos otros considerados como patrimonio cultural de la humanidad.

La Dirección promoverá ante las autoridades competentes en materia de preservación de los inmuebles aludidos, la prestación de auxilio y asesoría en forma gratuita a sus poseedores o propietarios en la formulación de sus respectivos Programas Internos de Protección Civil.

**Artículo 29.-** La autoridad aprobará o formulará observaciones por escrito al Programa Interno de Protección Civil, dentro de los treinta días naturales siguientes a que le sean presentados y, en su caso, brindará al interesado la asesoría gratuita necesaria.

Transcurrido el plazo arriba mencionado sin que la autoridad emita respuesta, se entenderá en sentido afirmativo.

Cuando la autoridad formule observaciones al Programa, los particulares lo presentarán nuevamente dentro de un plazo de 7 días hábiles, contando la autoridad con un plazo igual a partir de la presentación, para emitir la respuesta correspondiente. Si transcurrido el término señalado no se obtuviere respuesta, ésta se entenderá en sentido afirmativo.

Es en este apartado del reglamento en donde las dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal, pueden verificar el cumplimiento de las medidas de prevención que establece la Ley de Protección Civil. A través de la Inspección física. Cabe hacer notar que no siempre realiza las inspecciones correspondientes, por ejemplo en el caso de Grupo Wal Mart cuenta con alrededor de 510 ubicaciones en la república mexicana, cada una de ellas elabora su programa interno de protección civil y aproximadamente el 50 por ciento de ellas son inspeccionadas, la otra mitad obtiene el Visto Bueno únicamente con la presentación de los comprobantes que se indican en dicho programa.

Para las viviendas plurifamiliar y conjuntos habitacionales, que tienen la obligación de elaborar e implementar un Programa Interno de Protección Civil, simplemente no se cumple, en virtud de que no existe una sanción que por el incumplimiento, caso contrario ocurre en establecimientos mercantiles e industriales en que se condiciona la licencia de funcionamiento si no se cuenta con el visto bueno del programa de interno de protección civil. En el capítulo sexto menciona los programas especiales, en que se menciona lo siguiente:

**Artículo 32.-** Los promotores, organizadores o responsables de la realización de eventos o espectáculos públicos en áreas o inmuebles de afluencia masiva diferentes a su uso habitual, deberán, previa a su realización, presentar un Programa Especial de Protección Civil, acorde a las características de tales eventos o espectáculos.

En la práctica, las sanciones antes citadas, operan únicamente para establecimientos mercantiles e industriales. Pero no para particulares, es decir para edificios de departamentos plurifamiliares y casas habitación no hay sanciones por no cumplir con las disposiciones de esta ley. Esto da como consecuencia un incumplimiento por parte de los ciudadanos y una falta de participación en la prevención de riesgos, particularmente los incendios urbanos.

En el capítulo octavo se menciona la capacitación, estableciendo la obligatoriedad de proporcionarla en los siguientes términos:

**Artículo 44.-** La Dirección, en coordinación con las Delegaciones, diseñará las campañas permanentes de capacitación, difusión y divulgación para la conformación de una cultura de protección civil entre los habitantes del Distrito Federal.

**Artículo 45.-** Los lineamientos generales sobre el contenido temático de los manuales y material didáctico para la capacitación sobre protección civil, será fijado por la Dirección, a través de Normas Técnicas.

**Artículo 46.-** La Dirección y las Delegaciones promoverán la concientización social mediante actividades de estudio, instrucción y divulgación de los principios de la cultura de protección civil que coadyuven al desarrollo de una actitud de autoprotección y corresponsabilidad entre sociedad y Gobierno.

**Artículo 47.-** La Dirección elaborará, publicará y divulgará guías técnicas para el diseño de programas de formación de instructores en protección civil, abarcando los niveles básicos, intermedio, avanzado y de especialización.

**Artículo 48.-** La Dirección supervisará la capacitación que impartan las organizaciones civiles, empresas capacitadoras e instructores independientes a la población en general en materia de protección civil, a fin de evaluar la vigencia, eficacia y aplicabilidad de sus contenidos, así como la capacidad del instructor en términos de conocimientos teórico-prácticos.

**Artículo 49.-** La Dirección promoverá la celebración de convenios en materia de protección civil con los sectores públicos, social, privado y académico con el objeto de capacitar, difundir y divulgar la cultura de protección civil.

**Artículo 50.-** Los administradores, gerentes o propietarios de empresas estarán obligados a capacitar y difundir la cultura de protección civil entre su personal para la salvaguarda de su integridad física, psicológica, bienes y entorno, mediante los programas de capacitación interna y las comisiones mixtas de seguridad e higiene y de capacitación y adiestramiento, sin perjuicio de las disposiciones legales aplicables.

Para el efecto anterior, la Dirección establecerá la coordinación que resulte necesaria con las autoridades federales y locales del trabajo, para la consideración de la protección civil dentro de los programas de seguridad y capacitación en el trabajo.

Como se puede observar, en materia de capacitación esta bien definido las obligaciones, sin embargo en la practica poco se ha logrado concretar. En el capitulo noveno se refiere a los riesgos y en materia de prevención de podemos citar el articulo siguiente:

**Artículo 61.-** Las Delegaciones, con base en los estudios que realicen, ubicarán las zonas de alto riesgo según sus diferentes tipos, a fin de que se ejecuten las acciones que correspondan.

Si consideramos que las delegaciones cuentan con todos los programas internos de protección civil de los establecimientos de sus demarcaciones, ubicaría perfectamente sus zonas de riesgo en cuanto a incendios urbanos se refiere, sin embargo los siniestros nos han demostrado que no existe tal control.

En el capitulo catorce se refiere a la vigilancia en el cumplimiento del programa interno de protección civil, citados en los dos artículos siguientes:

**Artículo 82.-** La Dirección y las Delegaciones, en el ámbito de sus respectivas competencias y de conformidad con la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y sus disposiciones reglamentarias, efectuarán las visitas de verificación necesarias para asegurar el cumplimiento del presente Reglamento.

**Artículo 83.-** La Dirección, de conformidad con los resultados de la verificación a que alude el artículo anterior, solicitará y promoverá ante las autoridades competentes, la ejecución de las medidas y acciones que se requieran para la atención de situaciones de alto riesgo, emergencia, siniestro o desastre.

Como ya se menciono, no siempre se realizan las visitas de verificación, tal y como lo marca los artículos anteriores, mientras que en las que se realizan al parecer no se cumple con el proceso de verificación como debería ser. Así lo muestra las estadísticas de incendio de los últimos años.

El último capítulo quince, menciona el recurso de inconformidad, a través del cual los particulares pueden defenderse ante una disposición de la autoridad, que pudiera resultar injusta.

En síntesis considero a la Ley y Reglamentación de Protección Civil para el Distrito Federal, un instrumento jurídico completo y bien estructurado, sin embargo no se cumple por las dependencias de la Administración Pública de Distrito Federal y por la ciudadanía en general. Hasta el momento no ha logrado el objetivo principal para el cual fue creado " La prevención es el medio más eficaz para alcanzar los objetivos de la protección civil ".<sup>58</sup>

Con lo anterior también se ha dejado de cumplir con un fin básico del Estado, "Toda persona tiene derecho a la salvaguarda y protección de su vida, sus bienes y su entorno".<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> ibid art. 9 apartado IV

<sup>59</sup> idem art. 9 apartado V

## **2.6 Ley General de Protección Civil**

Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 2000; se integra de siete capítulos en 40 artículos y se expide con el propósito de establecer las bases de la coordinación en materia de Protección Civil, entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios.

Indica la política pública a seguir en materia de protección civil, se ajustará a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, y tendrá como propósito esencial promover la prevención y el trabajo independiente y coordinado de los órdenes locales de gobierno.

su contenido es el siguiente:

<b>CAPITULO I:</b>	<b>Disposiciones Generales</b>
<b>CAPITULO II:</b>	<b>El Sistema Nacional</b>
<b>CAPITULO III:</b>	<b>El Consejo Nacional</b>
<b>CAPITULO IV:</b>	<b>De los Grupos Voluntarios</b>
<b>CAPITULO V:</b>	<b>Del Programa Nacional</b>
<b>CAPITULO VI:</b>	<b>De las Declaratoria de Emergencia</b>
<b>CAPITULO VII</b>	<b>De las medidas de Seguridad</b>
<b>TRANSITORIO</b>	

Se cita la presente Ley, por tratarse de una Ley Federal que tiene su aplicación con la analizada en la presente investigación, que es la Ley y reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal. " El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, realizará las gestiones conducentes ante las Entidades Federativas, con el propósito de que se promuevan las adecuaciones correspondientes en las leyes y demás disposiciones locales en la materia, ajustándose en todo momento a los principios y directrices de esta Ley".<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Ley General de Protección Civil art. Transitorio segundo

### **Capítulo 3**

#### **Los incendios urbanos en el Distrito Federal 1990-1999**

Al iniciar la presente investigación, comencé con información de incendios obtenida de los Informes anuales del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e informática, de los periodos 1995, 1996 y 1997. Con el propósito de conseguir la información de las fuentes directas, como son H. Cuerpo de Bomberos ( que es la fuente del INEGI ), y de la Dirección General de protección civil para el Distrito Federal.

Sin embargo ya en la investigación de campo me encontré con dos problemas de abastecimiento de información, los cuales a continuación detallo:

- En el H. Cuerpo de Bomberos me indicaron que no era posible me facilitaran la información, en virtud de no contar con personal para buscarla en los archivos y que probablemente no se conservara tantos años. Además, y que era el motivo principal, estaban en proceso de desincorporación de la Secretaría General de Protección y Vialidad para fungir como un organismo autónomo.

- En la Dirección General de Protección Civil, la respuesta fue que no contaban con la información.

Por lo anterior, la información de la presente investigación es total y absoluta del INEGI y abarca de 1990 a 1999. Por lo que analizaremos los incendios ocurridos en el periodo citado a detalle, teniendo como única fuente de información la del INEGI.

Iniciaremos con la definición de los conceptos que el CENAPRED ha dado a los incendios:

Los incendios son " agentes perturbadores de origen químico de mayor incidencia en la Ciudad de México, que con frecuencia son efectos de las actividades que desarrollan las crecientes concentraciones humanas y de los procesos propios del desarrollo tecnológico aplicado a la industria, que conlleva al uso amplio y variado de energía y de sustancias y materiales volátiles e inflamables susceptibles de provocar incendios y explosiones"<sup>61</sup>.

Se define como incendio " Fuego no controlado de grandes proporciones, que puede presentarse en forma súbita, gradual o instantánea, al que siguen daños materiales que pueden interrumpir el proceso de producción, ocasionar lesiones o pérdida de vidas humanas y deterioro ambiental. En la mayoría de los casos el factor humano participa como el elemento causal de los incendios".<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Atlas nacional de riesgos, Secretaría de Gobernación pp. 67

<sup>62</sup> Fascículo No. 7 Incendios, Secretaría de Gobernación, pp. 2

Respecto al concepto de fuego, se considera a éste como: "reacción química que consiste en la oxidación violenta de la materia combustible; se manifiesta con desprendimientos de luz, calor, humos y gases en grandes cantidades" <sup>63</sup>

### **Clasificación de los incendios:**

"Una clasificación globalmente aceptada es la que establece básicamente dos tipos incendio: URBANOS Y FORESTALES" <sup>64</sup>.

Para fines de esta investigación, nos ocuparemos de los incendios urbanos, por considerarlos de principal importancia, ya que implica pérdidas de vidas y bienes materiales de la población, su definición es la siguiente:

Incendio urbano.- "Siniestro en el cual ocurre la destrucción total o parcial de instalaciones, casas o edificios, en los cuales existe una concentración de asentamientos humanos, ya sea dentro de ellos o en sus alrededores" <sup>65</sup>

Los incendios urbanos, son desastres que ocasionan daños a la población en sus bienes y sus personas y " de acuerdo a la información que nos proporciona la National Fire Protection Association ( N.F.P.A.) de cada 100 incendios en zonas urbanas corresponden:

63.5% Casa habitación de dos familias

---

<sup>63</sup> Idem

<sup>64</sup> Idem . pp. 16 .

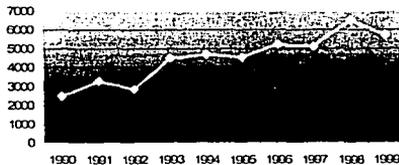
<sup>65</sup> Idem pp. 16

- 22.1% Casa habitación de una sola familia
- 3.0% Hoteles y Moteles
- 3.0% Edificios industriales y/o oficinas
- 4.1% Comercios y/o usos mixtos de vivienda
- 4.3% Otros edificios" 66

En el Distrito Federal en la década de los noventas ocurrieron 44,888 incendios, con una tasa de crecimiento del 129%, como se muestra en las gráficas siguientes:

LUGAR DE OCURRENCIA DE INCENDIOS DURANTE LA DECADE DE LOS '90 EN EL DISTRITO FEDERAL											%	
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	TOTAL	Incremento
Casa habitación	708	816	829	949	988	955	1053	1116	1130	781	9344	10%
Establecimientos Comerciales	142	156	150	177	161	150	165	168	251	150	1679	6%
Establecimientos Servicios	300	377	335	566	562	378	351	345	228	90	3512	-70%
Establecimientos Industriales	105	52	81	100	83	48	62	74	61	191	897	82%
Via Pública	292	525	505	914	1078	1168	943	1134	1895	506	8969	73%
Vehículos particular	236	374	317	450	431	402	352	387	355	320	3534	39%
Transporte Colectivo	70	62	48	86	62	53	116	45	59	89	630	27%
Predio Baldío	542	723	500	1117	1171	1181	1757	1784	2350	1413	12550	161%
Otros	99	145	101	141	159	200	404	52	146	2177	3523	2009%
<b>Total</b>	<b>2494</b>	<b>3272</b>	<b>2896</b>	<b>4489</b>	<b>4684</b>	<b>4543</b>	<b>5213</b>	<b>5106</b>	<b>6504</b>	<b>5717</b>	<b>44888</b>	<b>129%</b>

Gráfica de Incendios cifras total anual



Porcentajes por tipo de lugar



Fuente: Las gráficas fueron elaboradas con información del INEGI.

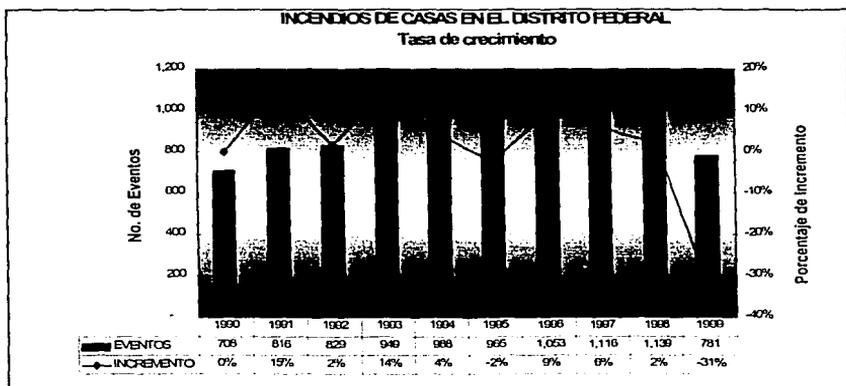
66 Idem pp. 3

En estas cifras incluyen incendios urbanos y forestales ( aunque en los conceptos que maneja INEGI los cita como incendios en predio baldío ).

Los incendios forestales son un problema social y ecológico que en este trabajo no serán considerados, ya que el objetivo del presente análisis son los incendios urbanos.

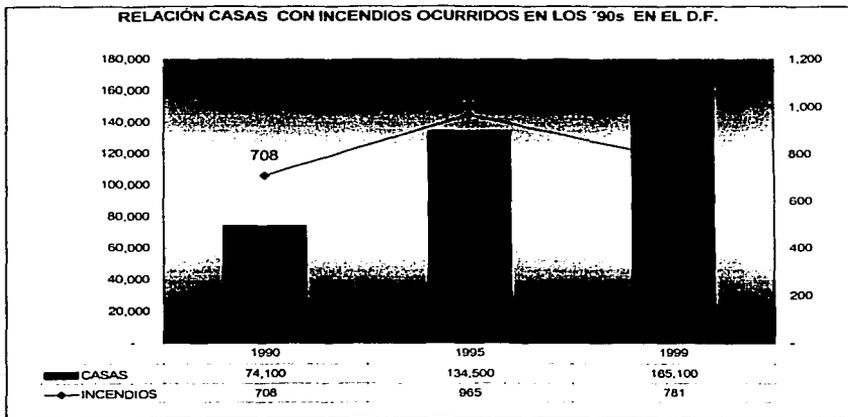
### 3.1 Incendios domésticos

En estos últimos 10 años los incendios domésticos, ocuparon el segundo lugar de incidencia, con un total de 9,344, sólo por debajo de los ocurridos en predio baldío ( donde se encuentran registrados los incendios forestales ) con un total de 12,550 como lo muestra las gráficas siguientes:

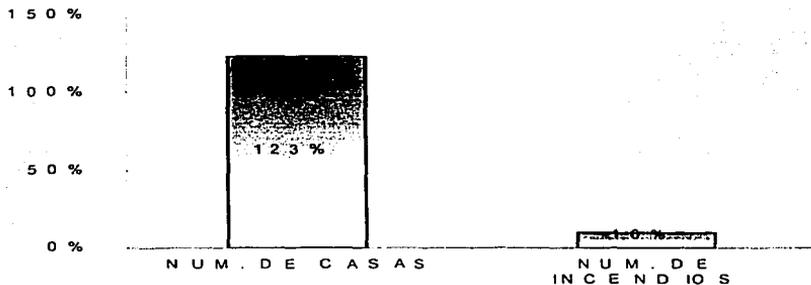


Fuente: La gráfica fue elaborada con información del INEGI.

RELACIÓN CASAS CON INCENDIOS OCURRIDOS EN LOS '90s EN EL D.F.



Comparativo de tasas de crecimiento en incendios de casas, durante los '90's en el Distrito Federal



Fuente: Las gráficas fueron elaboradas con información del INEGI.

En la gráfica se muestra el comportamiento que ha tenido los incendios de casas durante la década de los noventa, y en el comparativo 1998 vs. 1999 hay un decremento del 31% .

La razón de la diferencia en el comparativo de crecimientos, es que hubo mayor incremento de casa durante la década.

Su crecimiento, fue de un 10% en cuanto a la frecuencia y comparado con el crecimiento que hubo en el número de casas que fue de 123%.

Como se puede observar el incremento en el número de casa es notable, por lo que se puede esperar un número mayor de incendios, toda vez que aumentan las casas expuestas a riesgo.

De acuerdo a lo anterior parecería que si se ha tenido una exitosa prevención de incendios en cuanto a casa habitación se refiere. Sin embargo, ésto es falso toda vez que no existe ningún tipo de programa preventivo.

Es importante mencionar que en la Ley y el reglamento de protección civil para el Distrito Federal, que se deriva del Sistema Nacional de Protección Civil el objetivo principal " es proteger a la persona y a la sociedad ante eventualidades de un desastre, provocado por agentes naturales o humanos, a través de acciones que reduzcan o eliminen la pérdida de vidas, la afectación de la planta productiva, la destrucción de los bienes materiales y

el daño a la naturaleza; así como a la interrupción de las funciones esenciales de la sociedad".<sup>66</sup>

"Según estadísticas Internacionales los incendios urbanos se declaran en horarios que van de las 22:00 horas a las 6:00 horas; lo cuál hace que los incendios cobren más vidas, ya que la mayoría de sus habitantes están dormidos y consecuentemente no están consientes de su entorno, ni de lo que ocurre." <sup>67</sup>

Sobre la consecuencias en la vida de las personas en este tipo de desastres, "las causas que directamente producen más muertes durante un incendio son:

62.4% Asfixia, inhalación de humo

26% quemaduras

10.7% lesiones traumáticas

0.6% enfermedades críticas (ataques al corazón)

0.3% otras causas

Lo anterior nos indica claramente que el principal problema es el control de su ventilación y ésto radica específicamente en diseños, donde poco se piensa en la seguridad integral de los inmuebles y mucho en su apariencia estética, sacrificando muchas veces la seguridad por sus atractivas líneas."<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> Ley General de Protección Civil, Diario Oficial mayo 12 de 2000, pp.. 4

<sup>67</sup> Idem pp. 3

<sup>68</sup> Idem pp. 3

Otro aspecto de gran importancia, es necesariamente la supuesta causa que provoca los incendios en viviendas y/o edificios. En este aspecto, las condiciones que guarda la ciudad de México son realmente distintas a cualquier otra ciudad tanto cultural, como social y económica; en suma es un reto a la capacidad creativa. Las causas que provocan incendios en las ciudades, guardando su orden de frecuencia son:

- Fallas eléctricas
- Fallas de instalación de gas
- Combustión espontánea por exceso de basura y desorden
- Manejo inadecuado de líquidos inflamables
- Mantenimiento deficiente de tanques contenedores de gas
- Riesgos externos

La información antes descrita, fue obtenida del fascículo No. 7 de INCENDIOS, emitida por el CENAPRED. Lo que nos muestra el Sistema Nacional de Protección Civil, es que sí ha llevado a cabo investigaciones serias y profundas para conocer las causas y los efectos de los incendios.

Sin duda la protección civil en México ha tenido un desarrollo y un avance importante, se han hecho logros importantes como son: la alarma antisísmica, el monitoreo del Popocatepetl y las medidas preventivas ante huracanes entre otros, es decir se ha logrado en estas áreas un aprendizaje social.

Pero en materia de incendios urbanos de casa habitación no se puede decir lo mismo, ya que en el SINAPROC, como en la Ley y reglamento de protección civil se mencionan una serie de medidas para prevenir este tipo de calamidades, sin embargo no se están aplicando, como debieran , los puntos siguientes:

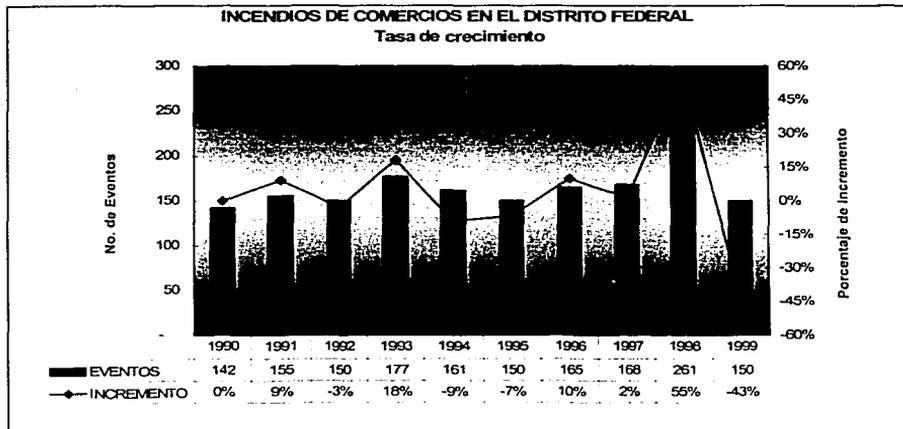
1. Promover una cultura de protección civil.
2. Capacitar a la ciudadanía para llevar a cabo medidas preventivas para su autoprotección.
3. Llevar a cabo campañas permanentes en los medios de comunicación para prevenir calamidades.
4. Contar con una base de datos de los desastres ocurridos ( incendios urbanos ) a fin de que sirvan de soporte para la elaboración de planes y programas para prevenir futuros eventos.
5. Además con la información antes citada, realizar análisis de riesgos, para proponer los cambios necesarios a la normatividad que sea necesaria.
6. Llevar una continuidad en los desastres por delegación, a fin de servir de base para la identificación de zonas de alto riesgo.
7. Promover la participación ciudadana, para conjuntamente proponer alternativas de solución a desastres, y sobre todo para prevenir incendios.

En este punto es necesario crear una cultura a la población para que participe, ya que existe una apatía generalizada por parte de la gente para

que, conjuntamente con las dependencias encargadas de la protección civil en el Distrito Federal, elaboren planes y programas para prevenir desastres. Por último resaltar que en el proceso de investigación, he encontrado material preventivo para incendios domésticos, emitido por el Centro Nacional de Prevención de Desastres, que lamentablemente, no se da a conocer al público en general como lo marca la Ley y el reglamento correspondiente. Este material son trípticos de qué hacer para prevenir incendios y programas familiares de protección civil; que en un lenguaje sencillo proporcionan medidas mínimas para prevenir y que pueden ser de gran ayuda para la población del Distrito Federal.

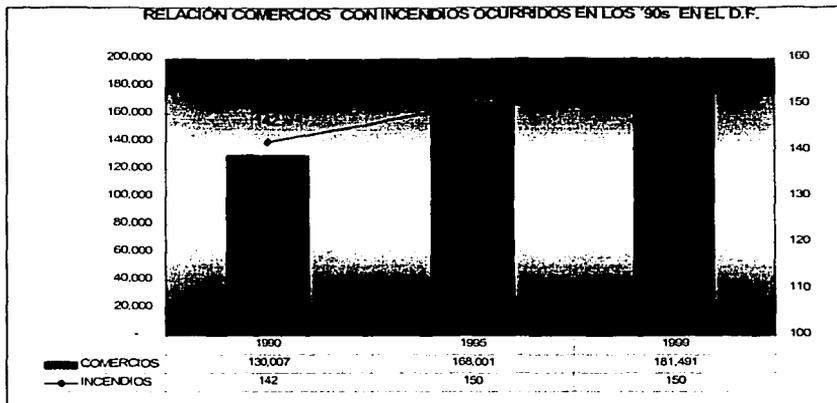
## Incendios Comerciales.

En los comercios se presenta una situación similar a la de casas en cuestión de crecimientos de eventos. En números creció durante la década en un 6%, sin embargo, en números de comercios, creció en un 40% , como lo muestra las gráficas siguientes:

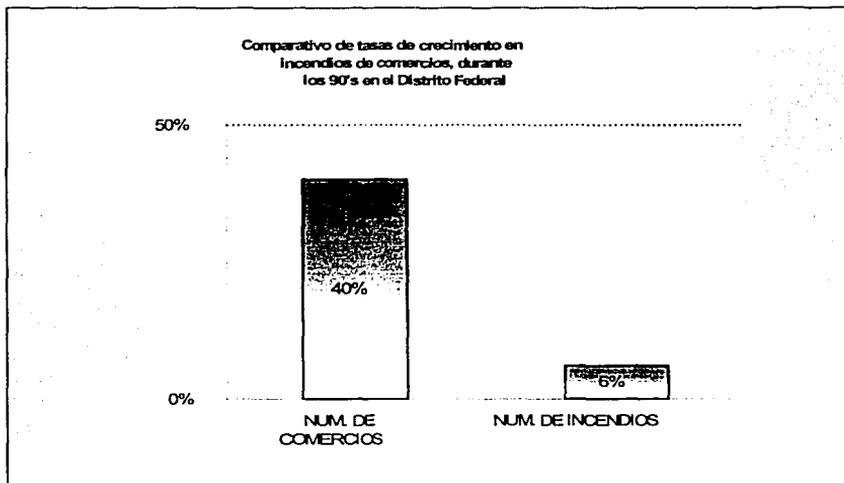


Fuente: La gráfica fue elaborada con información del INEGI.

RELACIÓN COMERCIOS CONTINCENDIOS OCURRIDOS EN LOS '90s EN EL D.F.



Comparativo de tasas de crecimiento en incendios de comercios, durante los 90's en el Distrito Federal



Fuente: Las gráficas fueron elaboradas con información del INEGI.

Lo que se interpreta que, las disposiciones establecidas en la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal y el Reglamento correspondiente, se han estado aplicando y sobre todo que el programa interno de protección civil tiene revisión anual.

Otra de las razones puede ser el aseguramiento de los comercios ( adquirir una póliza de seguros ), entre más medidas de prevención de incendios se tengan, y menor sea el número de siniestros durante la vigencia de la póliza, mayor será el descuento que otorga la aseguradora en el costo del seguros. Dicha primas de seguros, en algunas ocasiones, si alguna empresa cuenta con alta incidencia de incendios, se llega al extremo de no asegurarle su inmueble por alto riesgo.

En el tiempo que llevó laborando en Grupo Wal-Mart ( 10 años ), ha habido un sin número de conatos, en promedio se tiene 30 conatos por año y en su historia al Grupo Wal Mart ( antes Cifra ), únicamente le han ocurrido 2 siniestros de incendios totales de sus tiendas ( Sam's Club Tampico y Plaza Oriente ) en ambos, la causa fue corto circuito. Han tenido un importe de pérdidas materiales de \$ 150 millones de pesos por cada una, a pesar de que se cuenta con un programa de prevención de incendios desde hace muchos años. En la reconstrucción de dichas unidades, se les implemento el sistema de rociadores automáticos.

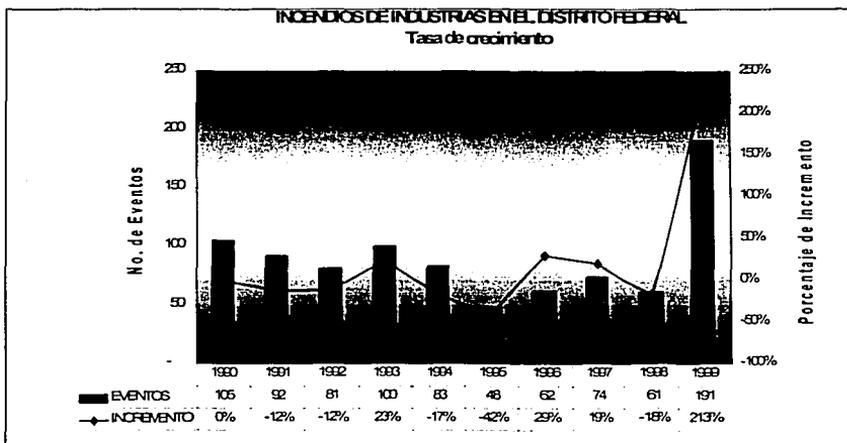
Es importante señalar que el Grupo Wal-Mart destina una cantidad importante en gastos operativos anualmente para la capacitación de sus

empleados y el abastecimiento de todos los equipos de protección contra incendio.

Sin embargo considero que todavía hay mucho que hacer con respecto a prevenir incendios comerciales, porque no todos los comercios cuentan con el equipo y medidas de seguridad, en materia de prevención de incendios. Por citar ejemplos, las naves comerciales de la merced, mercados públicos que muestran un sin número de deficiencias, los tianguis ambulantes que van de una localidad a otra y los puestos de comidas; manejan gas con alto riesgo de explosión y además no cuentan con un solo extinguidor para sofocar algún conato.

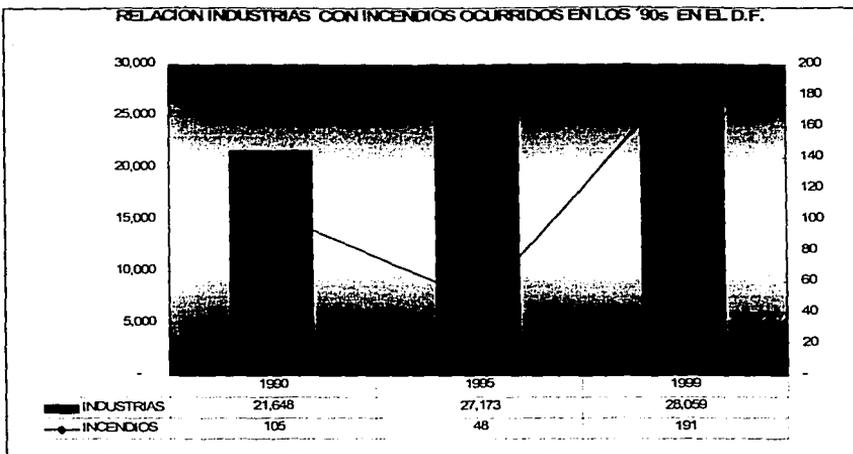
### 3.3 Incendios Industriales

En incendios industriales encontré una situación alarmante: en lugar de disminuir, se han incrementado. Durante la década, los incendios crecieron en un 82%, mientras que el crecimiento de las industrias fue de 30% , como se muestra en las gráficas siguientes:

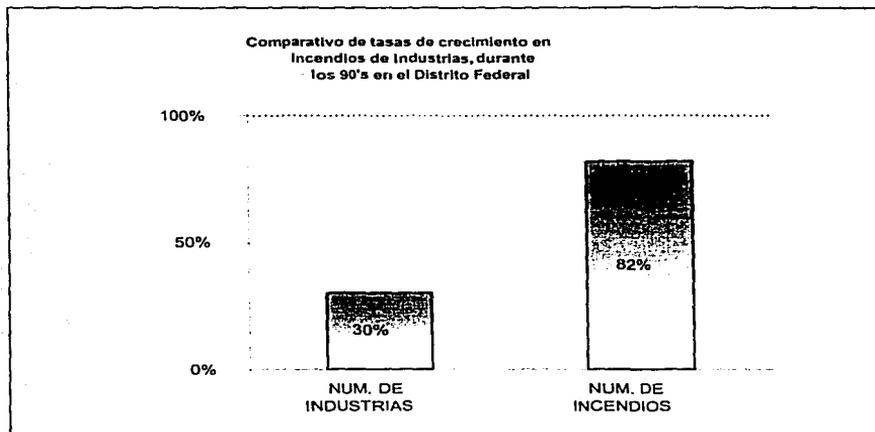


Fuente: La gráfica fue elaborada con información del INEGI.

**RELACION INDUSTRIAS CON INCENDIOS OCURRIDOS EN LOS '90s EN EL D.F.**



**Comparativo de tasas de crecimiento en Incendios de Industrias, durante los 90's en el Distrito Federal**



Fuente: Las gráficas fueron elaboradas con información del INEGI.

Para los dos anteriores tipos de establecimiento, es menos concebible el incremento de incendios, ya que el programa interno de protección civil que les exige la Ley y Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal, se elabora y es verificado anualmente por las unidades de protección civil de cada delegación.

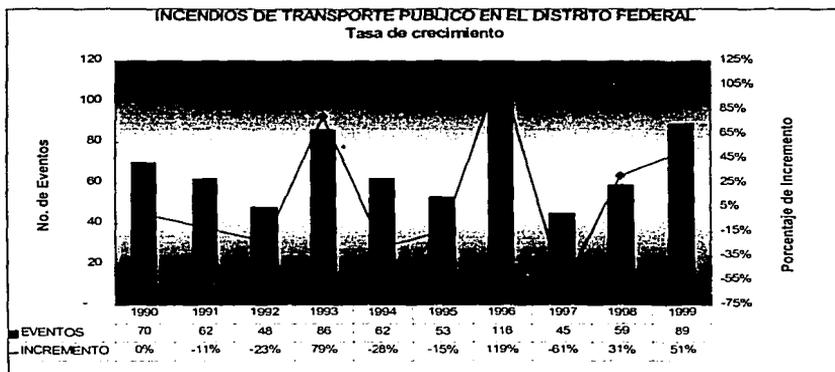
Asimismo es importante mencionar que este tipo de giros son de " alto riesgo" y las medidas internas, deben ser más contundentes, así como la revisión por parte de la autoridad.

Las estadísticas nos muestran que las dependencias encargadas de vigilar el cumplimiento de las disposiciones del programa y sistema de protección civil, no han cumplido eficazmente con su objetivo.

Por otra parte los industriales han mostrado apatía en lo que se refiere al cumplimiento de las medidas de prevención y seguridad de incendios, desde mi punto de vista es responsabilidad compartida. Sin embargo, se siguen dando casos, a pesar que se tienen acción coercitiva para las empresas que no cumplan con las disposiciones a la Ley.

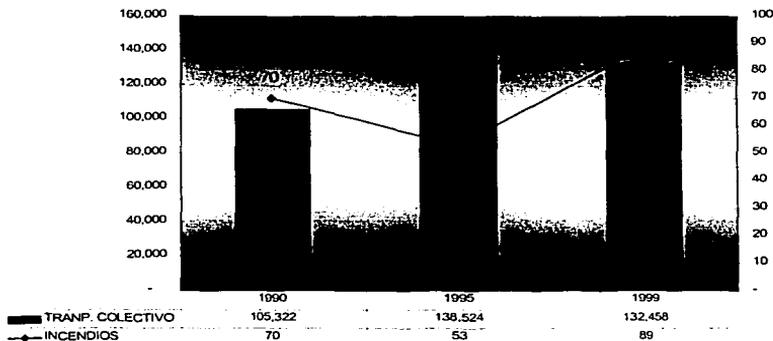
### 3.4 Incendios en transportes públicos y vehículos particulares

Los incendios en este tipo de unidades tienen un comportamiento relativamente bajo durante la década, en transportes colectivos mientras que el crecimiento en número fue del 26%, la tasa de crecimiento en incendios fue del 27% como lo muestran las gráficas siguientes:

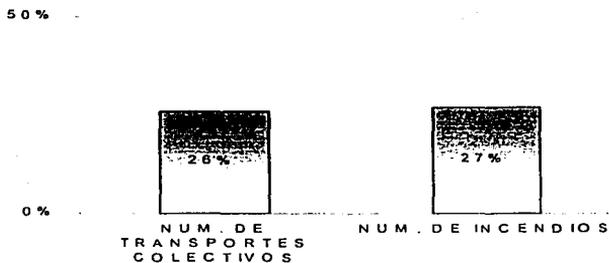


Fuente: La gráfica fue elaborada con información del INEGI.

RELACION TRANSP. COLECTIVO CONTINCENDIOS OCURRIDOS EN LOS '90s EN EL D.F.



Comparativo de tasas de crecimiento en incendios de transportes colectivos, durante los 90's en el Distrito Federal

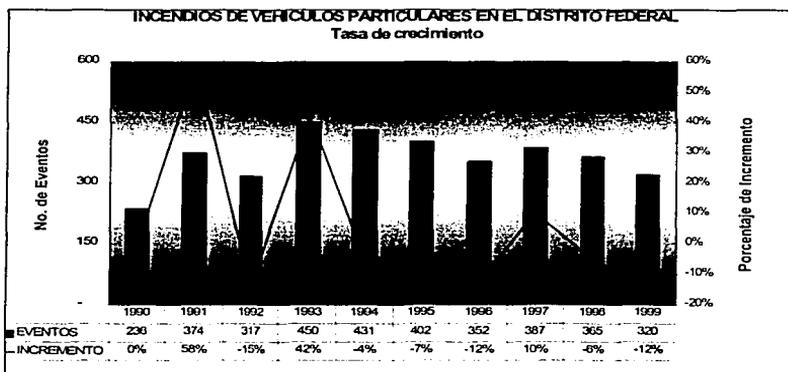


Fuente: Las gráficas fueron elaboradas con información del INEGI.

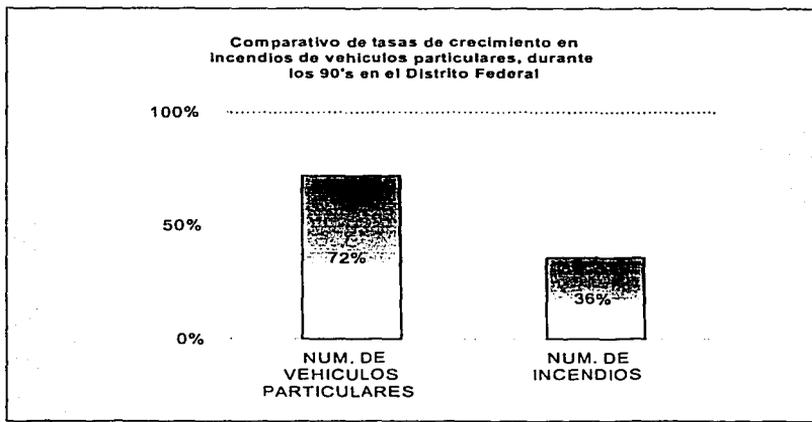
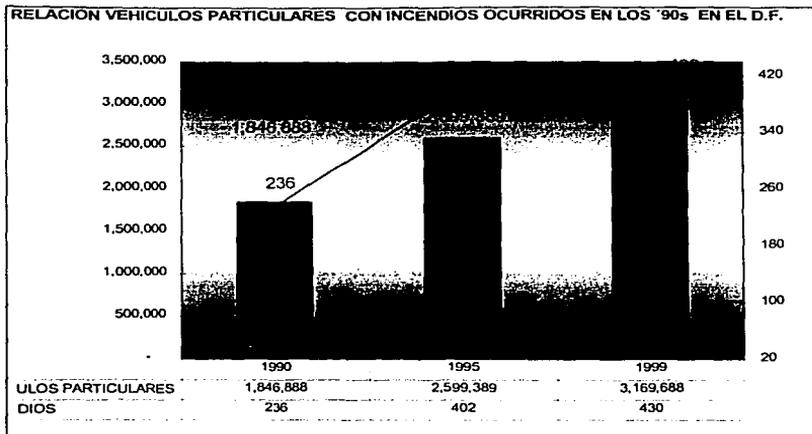
En este apartado observamos también una deficiencia y una mala aplicación en la vigilancia de medidas preventivas que ejercen las dependencias encargadas de transporte público. Un ejemplo lo observamos en las unidades conocidas como peseras y taxis que no cuentan con extinguidores, o en un estado de descuido en su mantenimiento que hace más vulnerable para la ocurrencia de un incendio. A pesar de que anualmente realizan la revista de sus unidades, lo que hace necesario un estricto control por parte de las autoridades responsables.

Es importante citar además que por el tipo de unidades de que se trata, por ser de transporte público, la ocurrencia de incendios implica mayores pérdidas humanas y materiales.

En vehículos particulares existe una situación más favorable, mientras que el número de vehículos creció en un 72%, el número de incendios creció en un 36% como se muestra en las gráficas siguientes:



Fuente: La gráfica fue elaborada con información del INEGI.



Fuente: Las gráficas fueron elaboradas con información del INEGI.

Para este tipo de riesgos, las medidas preventivas recaen totalmente en la responsabilidad de los particulares. Sin embargo, sería importante hacer del conocimiento de la población tipos de seguridad que pudieran proporcionárseles a los propietarios de vehículos a través de los mismos proveedores o fabricantes de autopartes.

Este tipo de incidencias no están mencionados en la Ley de protección civil para el Distrito Federal, sin embargo, por su incidencia han sido considerados en análisis del CENAPRED, por considerarlos como riesgos externos que pueden ocasionar un daño a la población.

## **Capítulo 4**

### **Conclusiones y Recomendaciones**

#### **Conclusiones**

Como se puede apreciar en los resultados de las estadísticas de incendio de los 10 últimos años, se observa que ha habido una incapacidad del Gobierno del Distrito Federal para contar con una política de prevención de Incendios principalmente los de tipo doméstico e Industrial

No es que se busque crear una política específica de incendios, sino mejorar los programas y medidas para prevenir este tipo de siniestros, sobre todo por la importancia de este tipo de calamidades que implica pérdida materiales y de vidas humanas, lo que hace obligatorio ampliar la capacidad de prevención.

A la fecha solo se ha observado una actitud reactiva ante los incendios y siempre reaccionando después de que ocurren las eventualidades.

Es importante citar que el Sistema Nacional de Protección Civil, fuente de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal, se diseño con la información disponible a la fecha de su formulación, elaborados por especialistas que plasmaron en un documento, planes y programas con el propósito de prevenir los daños a la población tanto a sus bienes como a sus personas. No es un Sistema que este totalmente terminado, sino requiere de

la retroalimentación constante, a fin de mejorar las áreas que presenten deficiencia.

Los resultados muestran que no se han cumplido propósito para el cual fueron diseñadas.

Sintetizando las deficiencia que se observaron a lo largo de la investigación y que impiden contar con una protección civil eficiente y eficaz, para prevenir incendios urbanos el Distrito Federal, se citan las siguientes:

1. Se tiene una actitud reactiva ( actúa después de ocurrido un desastres ).
2. Se tiene una administración pública sexenal.
3. No se cuenta con datos historicos de los incendios urbanos ocurridos, que son fundamentales y básicos para su estudio y análisis, a fin de buscar alternativas de prevención.
4. Contrario a lo que se podía esperar con respecto a incendios domésticos en el Distrito Federal, por carecer de campañas de prevención de riesgos y difusión para población, el incremento ha sido moderado 5%, sin embargo las magnitudes han sido mayores ( no se encontró datos en la fuente del INEGI ) que nos pudieran mostrar el incremento correspondiente.
5. El diseño y programas del SINAPROC, como inicio fueron buenos, pero hace falta su constante retroalimentación.

6. Las disposiciones de LPCPDF que emana del SINAPROC, deben ser analizadas las áreas que los resultados no han sido favorables, particularmente en la fase de prevención.
7. El Sinaproc no es un sistema acabado, sino requiere de constante retroalimentación, a fin de corregir las inconsistencias y las áreas de oportunidad de acuerdo a la experiencia que se tiene en la ocurrencia de siniestros. A fin de adaptarse a nuevas necesidades de la nación Mexicana.
8. No hay capacitación para la población.
9. No toda la culpa la tiene la Administración Pública, también la tiene la población civil por su apatía a participar en la prevención, evidenciando la urgente necesidad de que el gobierno construya la " cultura de protección civil ".

En el análisis de la normatividad establecida en la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal, observé el incumplimiento de las siguientes disposiciones:

En materia de prevención de Incendios domésticos, se ha fallado en las siguientes disposiciones que marca la Ley:

**Artículo 1,** La aplicación de la Ley tiene por objeto establecer en el Distrito Federal:

VI.- Las normas y principios para fomentar la cultura de protección civil y autoprotección en sus habitantes.

**Artículo 9o.-** Para la formulación y conducción de la política de protección civil, así como para la emisión de las normas técnicas complementarias y términos de referencia que prevé esta Ley, la Administración Pública del Distrito Federal se sujetará a los siguientes principios rectores:

IV.- La prevención es el medio más eficaz para alcanzar los objetivos de la protección civil;

**Artículo 46.-** A fin de conformar una Cultura de Protección Civil, la Secretaría de Gobierno, con la participación de instituciones y organismos sociales y académicos, deberá:

IV.- Promover en inmuebles destinados a vivienda la práctica de la autoprotección vecinal;

De los apartados anteriores, a pesar de que se cuenta con trípticos de prevención de incendios domésticos en el CENAPRED, estos no se difunden en la población, ya que los órganos operativos encargados de la protección civil no se han tomado la tarea de elaborar campañas publicitarias para este asunto público de interés general .

Referente a conformación de una cultura de protección civil en la población, se incumple en los siguientes artículos:

**Artículo 45.-** El objetivo prioritario del Sistema de Protección Civil es la conformación de una cultura en la materia que convoque y sume el interés de la población, así como su participación individual y colectiva.

**Artículo 46.-** A fin de conformar una Cultura de Protección Civil, la Secretaría de Gobierno, con la participación de instituciones y organismos sociales y académicos, deberá:

I.- Promover la incorporación de contenidos temáticos de protección civil en los planes de estudio de todos los niveles educativos, públicos, privados, organizaciones sociales y vecinales en el ámbito del Distrito Federal;

II.- Realizar eventos de capacitación de carácter masivo en los cuales se lleven conocimientos básicos que permitan el aprendizaje de conductas de autocuidado y autopreparación al mayor número de personas posible;

III.- Promover el desarrollo de planes y programas para la formación de especialistas en la materia y la investigación de las causas y

efectos de los desastres, en los planteles de educación superior y en los organismos dedicados a la investigación científica y tecnológica;

Con el propósito de que se de cumplimiento a los tres puntos citados. Sería conveniente que se incluyera en la agenda gubernamental el apartado de protección civil, de manera permanente y no solo cada que ocurre un desastre. Incentivando con ello al cumplimiento de los programas de protección civil.

V.- Elaborar, estructurar y promocionar campañas permanentes de comunicación social con temas genéricos y específicos relativos a protección civil;

VI.- Promover, en los medios de comunicación masiva campañas permanentes de difusión sobre temas de protección civil que contribuyan a avanzar en la conformación de una cultura en la materia, así como a fortalecer la disposición e interés de la población por participar activamente en las acciones de protección civil; y

Con respecto a la creación de un historico de incendios urbanos, a fin de contar con elementos para el análisis y proponer medidas preventivas eficaces:

VII.- Crear y administrar un acervo de información técnica sobre la problemática específica de protección civil, que permita a la población un conocimiento concreto de la misma, así como una adecuada actuación.

Todos estos objetivos con alto valor para prevención de incendio, no se cumplen en la realidad y deja inconcluso las alternativas de solución que fueron planteadas en el Sistema Nacional de Protección Civil.

Referente a las hipótesis planteadas en la presente investigación, se confirman las siguientes afirmaciones:

Las estructuras administrativas que tienen a su cargo la función de la protección civil en el Distrito Federal, carecen de métodos y procedimientos eficaces, a fin de prevenir los incendios urbanos en el Distrito Federal.

Los habitantes de la Ciudad de México, carecen de información básica para prevenir incendios domésticos, por parte de la autoridad directiva de Protección Civil, tanto delegacional como del gobierno central.

Por último, el presente trabajo no pretende ser una obra terminada, sino que sirva de apoyo en para futuras investigaciones en el análisis de riesgos,

así como en el rediseño de planes y programas, encaminadas a la mejorar la prevención de riesgos.

### **Recomendaciones**

A fin de cumplir con el propósito básico de la Protección Civil en México que es la de conservar y proteger a la sociedad, es decir la salvaguarda y la protección de su vida, sus bienes y su entorno, las recomendaciones que se sugieren son las siguientes:

1. Como ya hemos podido comprobar la administración pública no esta preparada para prevenir incendios urbanos en el D.F., a pesar de que cuenta con una Ley y un reglamento, pero no se cumplen. Por lo que se requiere un rediseño a los procedimientos a fin de cumplir con la normatividad establecida en la Ley y reglamento correspondiente.
2. Identificar las zonas de riesgo para este tipo de siniestros en base a su ocurrencia ( incendios ocurridos ) y a su grado de vulnerabilidad, esta identificación puede ser por delegación y realizar una evaluación y proponer sistemas de control, para que la unidad de protección civil se encargue de llevarla a cabo.
3. No tiene metas, por lo que se requiere establecer metas claras, definidas y especifica y con fecha de cumplimiento.

4. Los programas preventivos no han operado adecuadamente. Por lo que se hace necesaria una revisión detallada a fin de detectar las irregularidades o inconsistencias y llevar a cabo su modificación correspondiente.
5. El área encargada de auditar los planes y programas de prevención de riesgos en la Dirección General de Protección Civil no ha logrado resultados óptimos, por lo que se hace necesario una revisión a sus procedimientos y dar seguimiento a los siguientes puntos:
  - Revisión a programas de trabajo, para prevención de riesgos
  - Revisión a los métodos y procedimientos protección civil en el D.F.
  - Revisión periódica de objetivos semestrales y anuales
  - Informes de eventualidades ocurridas mensualmente
  - Alternativas de solución a riesgos específicos
  - Revisión al cumplimiento de las disposiciones de la Ley y Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal
6. Con el propósito de dar continuidad a la Protección Civil en México, cada delegación deberá entregar todos los documentos y archivos tanto físicos como electrónicos al final de cada administración ( cambio de delegados ), a la Coordinación citada en el punto anterior.
7. Con el fin de hacer obligatoria la participación de la ciudadanía en las campañas de Protección Civil, quizás sería conveniente hacer

Coercitiva para los particulares que no participen en las disposiciones del Sinaproc.

8. Dar difusión a los programas preventivos existentes, una opción sería a través de terceros, como por ejemplo pequeños mensajes en bolsas de Wal\*Mart.
9. Llevar a cabo convenios con empresas particulares para en sus empaques, incorporar pequeñas medidas preventivas.
10. Pólizas de sin suma asegurada suficiente para cubrir los daños que pudiera causar a terceros ( elaborar un análisis de pérdida máxima probable ).
11. Establecer programas de capacitación por zonas.
12. En los eventos masivos que se realicen, aprovecharlos para dar asesoría básica de medidas de prevención.
13. Llevar a cabo convenios con empresas particulares la elaboración de trípticos preventivos y en donde las empresas particulares los manden a elaborar absorbiendo el costo a cambio de agregar su logo o pequeña publicidad.
14. Las campañas en los medios de comunicación programarlas periodicamente y que se coparticipe con empresas privadas para un menor costo.
15. En las empresas de alto riesgo o que haya ocurrido incendios, hacer obligatorio la instalación de rociadores automáticos contra incendios.
16. Contar con información de los riesgos ocurridos:

- Estadísticas de causas de incendios ( por delegación y tipo de incendio ).
- Estadística de incendios urbanos con número de muertos y heridos, lugar de ocurrencia, importes de pérdidas materiales y costo del incendio para particulares, industrias , comercios y para el H. Cuerpo de bomberos.
- Base de datos de siniestros ocurridos, con el mayor detalle posible. En base a lo anterior elaborar programas preventivos, mismos que serán revisados por la Coordinación citada anteriormente.

17. Hacer cumplir la Ley y Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal, difundir masivamente los programas entre la población a fin de crear una cultura de protección civil en México.

## **APENDICE**

### **GLOSARIO DE TERMINOS**

**( Fuente: Ley General de Protección Civil artículo 3°. )**

Los términos y definiciones para los efectos da esta Ley son los siguientes:

**Sistema Nacional:** Al Sistema Nacional de Protección Civil.

**Consejo Nacional :** Al Consejo Nacional de Protección Civil

**Programa Nacional:** Al Programa de Protección Civil

**Protección Civil:** Conjunto de disposiciones, medidas y acciones destinadas a la prevención, auxilio y recuperación de la población ante la eventualidad de un desastre.

**Prevención:** Acciones dirigidas a controlar riesgos, evitar o mitigar el impacto destructivo de los desastres sobra la vida y bienes de la población, la planta productiva los servicios públicos y el medio ambiente.

**Auxilio:** Acciones destinadas primordialmente a salvaguardar la vida de las personas, sus bienes y la planta productiva y a preservar los servicios públicos y el medio ambiente, ante la presencia de un agente destructivo.

**Recuperación:** Proceso orientado a la reconstrucción y mejoramiento del sistema afectado (población y entorno), así como la reducción del riesgo de ocurrencia y la magnitud de los desastres futuros.

**Apoyo:** Conjunto de actividades administrativas para el sustento de la prevención, auxilio y recuperación de la población ante situaciones de desastre.

**Grupos Voluntarios:** Las instituciones, organizaciones y asociaciones que cuenten con el personal, conocimientos, experiencia y equipos necesarios, y prestan sus servicios en acciones de protección civil de manera altruista y comprometida.

**Agentes Destructivos:** Los fenómenos de carácter geológicos, hidrometeorológico, y químico-tecnológico, sanitario-ecológico y socio-organizativo que pueden producir riesgo, emergencia o desastre. También denominados fenómenos perturbadores.

**Fenómeno Geológico:** Calamidad que tiene como causa las acciones y movimientos violentos de la corteza terrestre. A esta categoría pertenecen los sismos o terremotos, las erupciones volcánicas, los isunamis o maremotos y la inestabilidad de suelos, también conocida como movimientos de tierra, los que pueden adoptar diferentes formas: arrastre o reptación, deslizamiento, flujo o corriente, avalancha o alud, derrumbe y hundimiento.

**Fenómeno hidrometeorológico:** Calamidad que se genera por la acción violenta de los agentes atmosféricos, tales como: huracanes, inundaciones pluviales, fluviales, costeras y lacustres; tormentas de nieve, granizo, polvo y electricidad, heladas sequias y las ondas cálidas y gélidas.

**Fenómeno Químico Tecnológico:** Calamidad que se genera por la acción violenta de diferentes sustancias derivadas de su interacción molecular o nuclear. Comprende fenómenos destructivos tales como: incendios de todo tipo, explosiones, fugas tóxicas y radiaciones.

**Fenómeno Sanitario-Ecológico:** Calamidad que se genera por la acción patógena de agentes biológicos que atacan a la población, a los animales y a las cosechas, causando su muerte o la alteración de su salud. Las epidemias o plagas constituyen un desastre sanitario en el sentido estricto del término. En esta clasificación también se ubica la contaminación del aire, agua, suelo y alimentos.

**Fenómeno Socio-Organizativo:** Cañamidad generada por motivo de errores humanos o por acciones premeditadas, que se dan en el marco de grandes concentraciones o movimientos masivos de población.

**Riesgo:** Probabilidad de que se produzca un daño originado por un fenómeno perturbador.

**Emergencia:** Situación anormal que puede causar un daño a la sociedad y propiciar un riesgo excesivo para la seguridad e integridad de la población en general; se declara por el Ejecutivo Federal cuando se afecta una entidad federativa y/o se rebasa su capacidad de respuesta, requiriendo el apoyo federal.

**Desastre:** Se define como el estado en que la población de una o más entidades federativas, sufre severos daños por el impacto de una calamidad devastadora, sea de origen natural o antropogénico, enfrentando la pérdida de sus miembros, infraestructura o entorno, de tal manera que la estructura social se desajusta y se impide el cumplimiento de las actividades esenciales de la sociedad, afectando el funcionamiento de los sistemas de subsistencia.

**Zona de desastre:** Espacio territorial determinado en el tiempo por la declaración formal de la autoridad competente, en virtud del desajuste que sufre en su estructura social, impidiéndose el cumplimiento normal de las actividades de la comunidad. Puede involucrar el ejercicio de recursos públicos a través del Fondo de Desastres.

**Damnificado:** Persona cuyos bienes, entorno o medios de subsistencia registran daños provocados directa o indirectamente por los efectos de un fenómeno perturbador, que por su magnitud requiere, urgente e ineludible, del apoyo gubernamental para sobrevivir.

**Evacuado/albergado:** Persona con carácter precautorio y ante la posibilidad o certeza de la ocurrencia de un desastre, es retirado por la autorización de su lugar de alojamiento usual, para instalarlo en un refugio temporal, a fin de garantizar tanto su seguridad como la satisfacción de sus necesidades básicas.

**Secretaría de Gobernación :** La Secretaría de Gobernación del Gobierno Federal

**El Sistema Nacional de Protección Civil:** Es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí con

las organizaciones de los diversos grupos voluntarios, sociales, privados y con las autoridades de los estados el Distrito Federal y los municipios, a fin de efectuar acciones coordinadas, destinadas a la protección de la población , contra los peligros y riesgos que se presentan en la eventualidad de un desastre.

## Bibliografía

- Anderson, Jonathan. Redacción de tesis y trabajos escolares, México Editorial Diana 1997. 173 pp.
- Carrillo Landeros, Ramiro. Metodología y Administración México , Editorial Pac 1986. 215 pp.
- Goodnow, Frank. Política y Administración Publica. Antología de Administración Pública 1984. 340 pp.
- Huáscar, Taborga. Comó hacer una tesis, México Editorial Grijalbo 1999. 220 pp.
- Kaplan, Marcos. Estado y Sociedad; México 1987 UNAM
- Pagaza, Pichardo. Introducción a la Administración Pública en México, INAP/CONACYT 1984. 406 pp.
- Rojas Soriano, Raúl. Guía para realizar investigaciones sociales, México Editorial Plaza y Valdez. 2000. 437 pp.
- Rosseau, Juan Jacobo. El contrato social, México Editores Mexicanos Unidos 1985. 207 pp.
- Análisis del desempeño ambiental México, Organización para la cooperación y desarrollo económico 1998 230 pp.

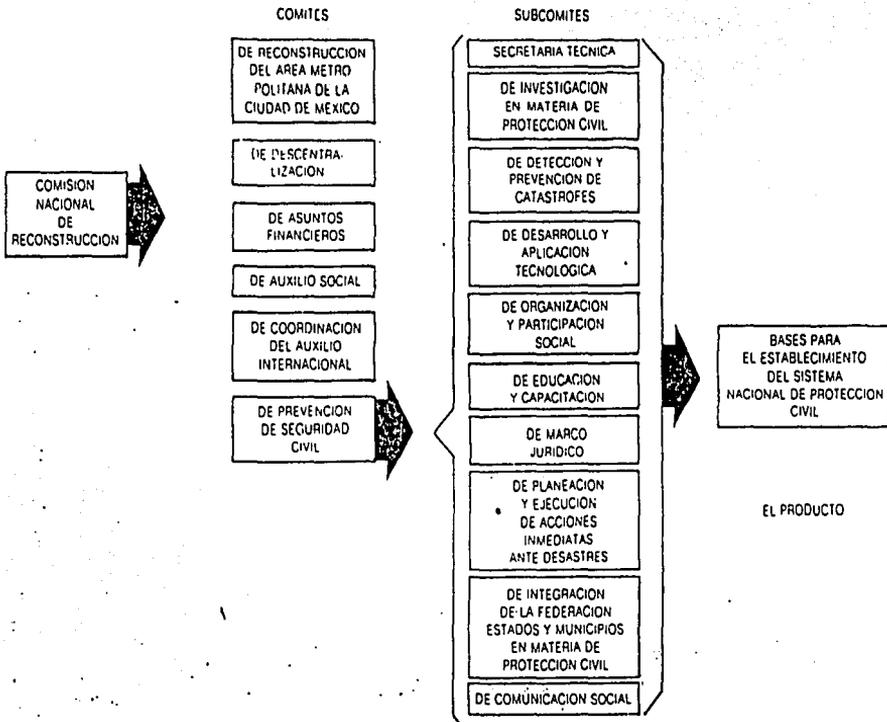
- Anuarios estadísticos del Distrito Federal 1990-1999 Instituto Nacional de Geografía e Informática,
- Atlas nacional de Riesgos, Secretaría de Gobernación 1990.
- Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, Secretaría de Gobernación 1986.
- El combate de incendios. Departamento de Protección Civil, Sudirección General de protección a la comunidad, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Guía de respuesta en caso de emergencias. U.S. Department of Transportation 1993.
- Guía de respuestas iniciales en caso de emergencia. Dirección General de Protección Civil Secretaría de Gobernación 1992
- Incendios y explosiones, Comités Civiles para las emergencias, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Incendios, Fascículo 7 Secretaria de Gobernación, Centro Nacional de Protección Civil, primera edición 1993.
- Programa General de Protección Civil para el Distrito Federal 1998-2000, Dirección General de Protección Civil 1998.
- Riesgos Químicos, Fascículo 6 Secretaria de Gobernación, Centro Nacional de Protección Civil, primera edición 1993.

## **Legislación.**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Editorial Porrúa, 1960. 106 pp.
- Ley de General de Protección Civil, Diario Oficial, Mayo 2001. 9 pp.
- Ley y reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal, México. Editorial Pac, 1996, 50 pp.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Editorial Delma, 2001 38 pp.
- Ley Orgánica del de la Administración Pública para el Distrito Federal, México, Editorial B&A 1999 35 pp.

## Anexos

# ESTRUCTURA DE LOS COMITES Y SUBCOMITES



LAMINA 1

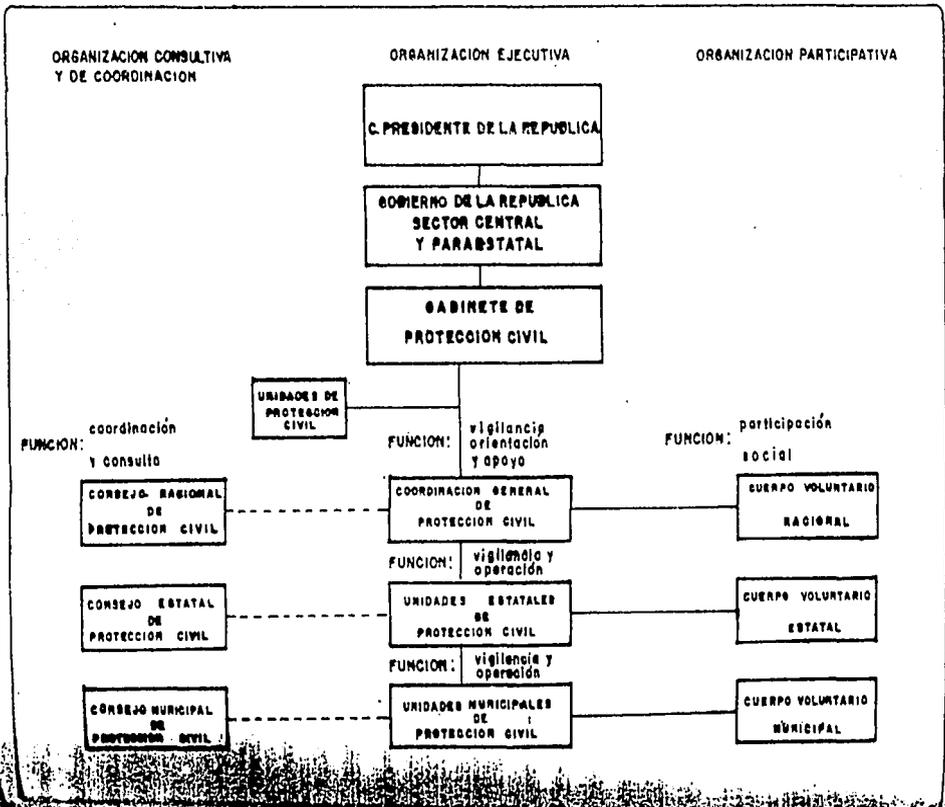
# CONTENIDO DEL DOCUMENTO

INDICE	CONTENIDO	SISTEMA
o PRESENTACION	ANTECEDENTES EL SISTEMA	
o INTRODUCCION	LA PROTECCION CIVIL Y EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL	
o DIAGNOSTICO	ANTECEDENTES HISTORICOS MARCO GEOGRAFICO, DEMOGRAFICO E INSTITUCIONAL AGENTES PERTURBADORES AGENTES AFECTABLES AGENTES REGULADORES	MARCO CONCEPTUAL Y DE PLANEACION
o OBJETIVOS	GENERALES ESPECIFICOS SUSTANTIVOS	
o ESTRATEGIAS, ORIENTACIONES Y PRINCIPIOS	ORIENTACIONES BASICAS POLITICAS	
o PROGRAMA	PREVENCION AUXILIO APOYO	
o INSTRUMENTOS JURIDICOS, TECNICOS, ECONOMICOS Y SOCIALES	DISPOSICIONES JURIDICAS, PLANES, CENTROS DE ESTUDIOS, FONDOS FINANCIEROS, SEGURO, ESCUELA DE CAPACITACION	
o ORGANIZACION	ESTRUCTURAS	
o RECURSOS	MEDIOS	ESTRUCTURA INSTITUCIONAL
o CRITERIOS Y ACCIONES DE COORDINACION, CONCERTACION E INDUCCION	CRITERIOS PARTICIPANTES	
o CONSEJO NACIONAL DE PROTECCION CIVIL Y CONSEJOS ESTATALES Y MUNICIPALES	MECANISMOS DE CONSULTA Y COORDINACION	
o GRUPOS VOLUNTARIOS DE PROTECCION CIVIL	MECANISMOS DE PARTICIPACION	
o CRITERIOS DE CONTROL Y EVALUACION	CONTROL Y EVALUACION	
o INSTRUMENTACION	ACCIONES, PARTICIPANTES, RESULTADOS ESPERADOS, ETAPAS	PROPUESTA OPERATIVA

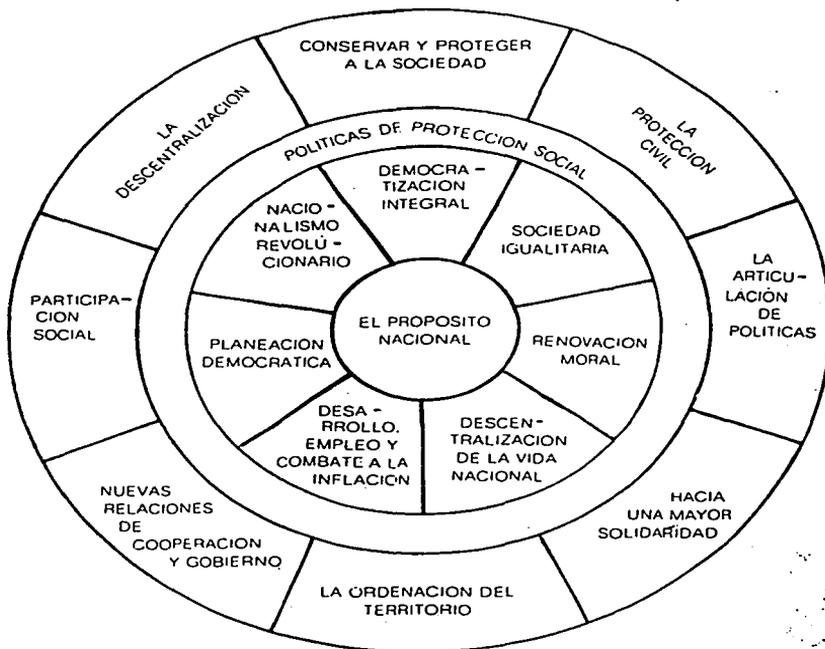
LAMINA 3

# SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL

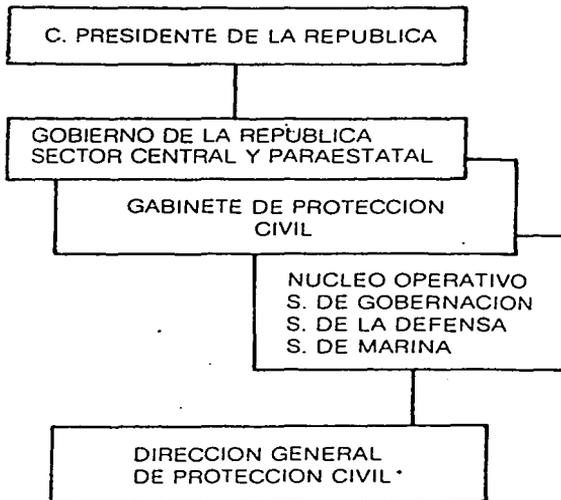
## ESTRUCTURAS Y FUNCIONES



### INTERRELACION DE POLITICAS PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL



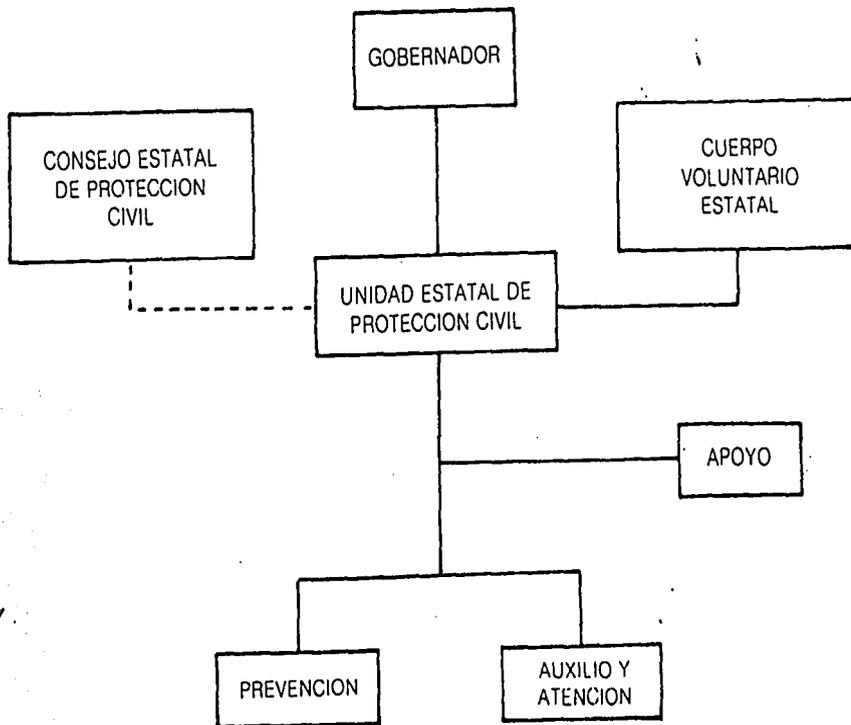
## ORGANIZACION EJECUTIVA DE LA PROTECCION CIVIL



LAMINA 41

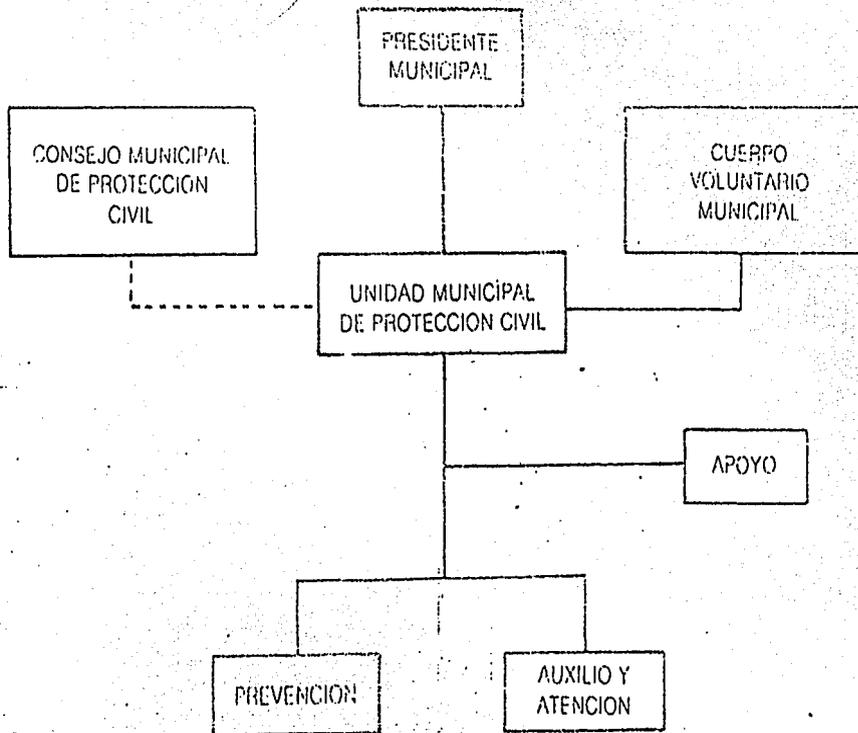
\* En el futuro próximo se creará una nueva Dirección General pero en un principio se tratará de una coordinación constituida por funcionarios ya existentes.

ORGANIZACION EJECUTIVA DE  
LA PROTECCION CIVIL A NIVEL: ESTATAL



LAMINA 42

ORGANIZACION EJECUTIVA DE  
LA PROTECCION CIVIL A NIVEL MUNICIPAL



LAMINA 43