



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**Seminario de Derecho Administrativo.**

Los Programas Internos de Protección Civil en Unidades Habitacionales del Distrito Federal, un Aspecto Legal.

**TESIS**

Que para obtener el título de

**Licenciado en Derecho**

**PRESENTA**

Nelly Gálvez Villegas.

**ASESOR DE TESIS**

Mtro. Pedro Noguérón de la Roquette.

Ciudad Universitaria, CD.MX.2018



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.

# Los Programas Internos de Protección Civil en Unidades Habitacionales del Distrito Federal, un Aspecto Legal.

## Índice.

<b>INTRODUCCIÓN:</b> .....	<b>1</b>
<b>CAPITULO 1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA PROTECCIÓN CIVIL.</b> .....	<b>7</b>
<b>1.1 La Protección Civil en la Historia del mundo un antecedente:</b> .....	<b>7</b>
1.1.1 Los Romanos y Pompeya.....	9
1.1.2 Las epidemias en la Edad Media.....	18
<b>1.2 La Protección Civil su nacimiento como organismo Internacional.</b> .....	<b>22</b>
1.2.1 La Cruz Roja Internacional. ....	27
1.2.2 Organización de Naciones Unidas.....	32
1.2.3 La Protección Civil, creación y Evolución como Organismo Internacional.....	36
<b>1.3 La Protección Civil a Través de la Historia Mexicana.</b> .....	<b>38</b>
1.3.1 Organización Social en caso de desastres en la época prehispánica.....	44
1.3.1.1 El Pueblo de México ante las epidemias antes y después de la conquista española. -	46
<b>1.3.2 La sociedad colonial una forma de organización frente a los desastres.</b> .....	<b>48</b>
1.3.2.1 Actuación de la población mexicana en el México Colonial ante las grandes epidemias y desastres que diezmaban a la sociedad. ....	49
<b>1.4 Formas de Organización Social en México a Partir de los Sismos de 1985.</b> .....	<b>51</b>
1.4.1 Brigada de Rescate Topos de Tlatelolco A.C. ....	56
<b>1.5 Análisis Histórico del Desarrollo de la Protección Civil en Latino América.</b> .....	<b>57</b>
1.5.1 Caso Chileno.....	58
<b>1.6 EL común denominador en la historia de la Protección Civil mexicana y mundial.</b> .....	<b>60</b>
<b>CAPITULO 2. LA SOCIEDAD MEXICANA Y LA CULTURA DE PROTECCIÓN CIVIL EN LA ACTUALIDAD.</b> .....	<b>66</b>
<b>2.1 Organismos Públicos de la Ciudad de México Vinculados con la Protección Civil y las Unidades Habitacionales.</b> .....	<b>66</b>
2.1.1 El Sistema nacional de Protección Civil. ....	71
2.1.2 El Consejo Nacional De Protección Civil.....	73
<b>2.2 La Secretaría de Protección Civil del Distrito Federal.</b> .....	<b>74</b>
2.2.1 Su Creación.....	77
<b>2.3 Órganos Político Administrativos (Delegaciones).</b> .....	<b>79</b>
2.3.1 Su Creación y Función Administrativa. ....	82
2.3.2 Las Delegaciones y sus Funciones en Materia de Protección Civil. ....	98
2.3.3 Caso Específico De las Delegaciones Benito Juárez y Cuauhtémoc.....	101
<b>2.4 Las Unidades Habitacionales en el Distrito Federal.</b> .....	<b>104</b>
2.4.1 Qué es una Unidad Habitacional.....	111

2.4.2 Formas de Organización y la Procuraduría Social del Distrito Federal. -----	112
<b>CAPITULO TRES: -----</b>	<b>117</b>
<b>CAPÍTULO 3.ASPECTO LEGAL EN EL DISTRITO FEDERAL DE LOS PROGRAMAS INTERNOS DE PROTECCIÓN CIVIL. -----</b>	<b>117</b>
<b>3.1 Esencia Constitucional de la Protección Civil.-----</b>	<b>117</b>
<b>3.2 La Protección Civil en la Legislación Mexicana.-----</b>	<b>124</b>
3.2.1 Ley General de Protección Civil. -----	127
3.2.2 Reglamento de la Ley General de Protección Civil. -----	131
3.2.3 Ley de la Cruz Roja de México.-----	135
3.2.3.1 Lineamientos de la Cruz Roja de México. -----	137
<b>3.3 Los Programas de Protección Civil. -----</b>	<b>143</b>
3.3.1 Los Programas Internos en la Legislación Mexicana. -----	147
<b>3.4 La Protección Civil en la Normatividad del Distrito Federal. -----</b>	<b>149</b>
3.4.1 Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. -----	149
3.4.1.1 Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. -----	152
<b>3.5 La Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal. -----</b>	<b>161</b>
<b>3.6 Los Programas de Protección Civil en el Distrito Federal. -----</b>	<b>172</b>
3.6.1 Los Programas Internos de Protección Civil en el Distrito Federal. -----	174
3.6.1.1 Los Programas Internos y las Unidades Habitacionales. -----	176
<b>3.7 Ley del Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal.-----</b>	<b>177</b>
3.7.1 Reglamento de la Ley del Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal. -----	179
<b>3.8 La Ley de Propiedad en Condominio para Inmuebles del Distrito Federal y Los Programas Internos de Protección Civil.-----</b>	<b>182</b>
3.8.1 Reglamento de la Ley de Propiedad en Condominio para Inmuebles del Distrito Federal. -----	188
<b>CAPÍTULO 4. PROGRAMAS INTERNOS EN UNIDADES HABITACIONALES. -----</b>	<b>189</b>
<b>4.1 Problemática común en Unidades Habitacionales en el Distrito Federal.-----</b>	<b>189</b>
4.1.1 Ignorancia, Apatía o falta de recursos como limitantes sociales y gubernamentales. -----	194
4.1.1.1 Falta de organización e interés común para solución de problemas y mejora en la calidad y condiciones de vida en unidades habitacionales.-----	199
4.1.1.2 Inexistencia o poca relación entre gobernantes y gobernados, en Unidades Habitacionales. -----	201
4.1.1.3 Desconocimiento de la Normatividad Local por parte de los Administrados en materia de Organización Condominal y de protección Civil. -----	206
4.1.1.4 Imagen paternalista del Estado en el Distrito Federal. -----	212
4.1.1.5 Caso Especifico de Centro Histórico.-----	217
<b>4.2 Ejecución y Exigibilidad de las Instancias Gubernamentales en el Diseño de los Programas Internos. -----</b>	<b>221</b>

4.2.1 Participación de los órganos político administrativos (Delegaciones) en el diseño de Programas Internos de Protección civil en Unidades Habitacionales.-----	225
4.2.2 Promoción para la elaboración de Programas Internos en Unidades Habitacionales por parte de las Delegaciones.-----	227
4.2.3. Revisión y Verificación en la realización de Programas Internos en Unidades Habitacionales por parte de autoridades Delegacionales conforme a la Ley del sistema de Protección Civil del Distrito Federal. -----	233
4.2.4 Intervención de la Procuraduría Social en la Formación y Fomento de una Cultura de Protección Civil. -----	236
4.2.5 Funcionamiento de la Secretaría de Protección Civil del Distrito Federal en la prevención, reducción, y mitigación, de riesgos, a través de la Organización Social en Unidades Habitacionales. -----	240
<b>4.3 Exigibilidad y “Obligatoriedad”, ambigüedad en la aplicación de la “Ley del Sistema de Protección Civil”.</b> -----	<b>243</b>
4.3.1 Análisis del cumplimiento de las disposiciones legales en materia de Protección Civil en Unidades Habitacionales del Distrito Federal. -----	248
4.3.2 Planteamiento de la relevancia que merece la elaboración de un programa Interno en materia de Protección Civil en Unidades Habitacionales. -----	252
<b>4.4 Búsqueda y propuesta de mecanismos que incentiven el cumplimiento de las disposiciones que marca la legislación Mexicana en la elaboración y práctica de Programas Internos de Protección Civil en la sociedad.</b> -----	<b>254</b>
4.4.1 Mecanismos para incentivar el debido cumplimiento de la Ley en el Distrito Federal. ----	257
4.4.2 Fomento de la Cultura de Prevención.-----	259
4.4.3 Promoción de una cultura de autoprotección. -----	262
4.4.4 Capacitación continua y permanencia de servidores públicos dedicados a la Protección Civil en los Órganos Político Administrativos (Delegaciones) como propuesta alternativa para el debido desarrollo y cumplimiento de los Programas Internos. -----	265
<b>CONCLUSIONES.</b> -----	<b>273</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA:</b> -----	<b>280</b>
<b>Libros.</b> -----	<b>280</b>
<b>Legislación:</b> -----	<b>282</b>
<b>Enciclopedias.</b> -----	<b>283</b>
<b>Manuales.</b> -----	<b>284</b>
<b>Internet y otros documentos.</b> -----	<b>285</b>

## **Introducción:**

La presente investigación versa sobre los Programas Internos en Protección civil y la importancia que estos representan para la población en general, enfocado en las Unidades Habitacionales, dada la cantidad de población que habita en ellas, y los riesgos en los que se encuentran debido a la falta de organización y mantenimiento en este tipo de viviendas, entendiéndose como parte de este riesgo y una consecuencia de la falta de organización precisamente el no tener dicho Programa.

Por ser una tendencia la construcción y ocupación de este tipo de viviendas, ante el incremento poblacional de la Ciudad de México y la falta de espacios para vivienda; hace que por la carencia de este y ante la creciente necesidad de dar alojamiento a miles de familias que día a día aumentan por factores como la inmigración del campo a la ciudad por situaciones económicas y el desdoblamiento de las familias, que aumentan en desproporción incrementando el número de personas con necesidad de vivienda lo cual deja como única alternativa la vida en Unidades Habitacionales o Conjuntos Habitacionales como también se denominan.

Hecho que hace necesario el que haya un marco jurídico, apropiado a la realidad con los lineamientos y las bases de un Programa Interno en Protección Civil para así poder contar con medios y métodos que permitan reducir los riesgos y consecuencias ante un desastre derivado de un fenómeno natural o social; coadyuvando a reducir el impacto de estos en la población que habita en las Unidades Habitacionales. Ya que la pretensión con esto es la reducción, mitigación y prevención de riesgos; por lo que su elaboración y diseño así como su validación a través de las instancias que para ello están establecidas dentro de la normatividad que regula las relaciones de los habitantes en el Distrito Federal hoy Ciudad de México, debieran comprender su obligatoriedad.

Hay dos ordenamientos prioritarios en el desarrollo de la presente investigación que son: la Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal y la Ley de Propiedad en condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, pues son donde se detalla más la situación de las Unidades Habitacionales, comprendidos sus

reglamentos, aunque igualmente se incluyan otras normas que regulan la función de otros organismos que tienen injerencia en la aplicación, promoción y sobre todo cumplimiento y la vigilancia de ello en lo establecido a nivel general en la Protección Civil, como la facultad que tienen las Delegaciones Políticas, de las cuales se realiza un comparativo entre la Delegación Benito Juárez y Cuauhtémoc, ya que han sido dos Delegaciones que representan diversos puntos como principal motivo de interés: primeramente el ámbito laboral ya que por el mismo conozco la realidad social del Centro Histórico, donde tuvo mayor impacto los sismos de 1985, en segundo lugar la diversidad socio económica que domina en una y en otra y la repercusión que se da mediante esto en la forma de vida y de organización de los grupos que habitan en una y en otra.

Por último la tendencia política que hay en la primera y la segunda ya que se han encontrado en administraciones pertenecientes a Partidos Políticos diferentes y por qué la propia Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal determina diferente forma de organización en ambas, se precisa ver este punto pues estos Órganos Políticos son quienes tiene más vínculo con la población y son quienes están facultados de manera directa para atender todo lo referente a la Protección Civil y la sociedad.

Lo anterior visto con más relevancia a partir de la experiencia vivida por los sismos de 1985, que marcaron el inicio de la Protección Civil en México, ya que si bien es cierto que anterior a esta fecha existían organismos de ayuda a la población civil como los bomberos o la Cruz Roja, misma que a pesar de que su origen es en Suiza y su objetivo inicial era la ayuda a población civil e incluso a quien directamente participara de los conflictos armados, su fin es compartido con las acciones de Protección civil, que ya habían surgido para esta fecha a través de la ONU, y que en ambos casos fue posterior a observar la importancia de estas como ayuda a la población para que se diera su aplicación también en casos de desastres, debido al haber observado la importancia de estar organizados no solo para hacer frente a las secuelas que deja la guerra en la población civil, sino también a las que derivan del impacto que los fenómenos naturales o sociales pueden ocasionar en la población.

Esta realidad desafortunadamente no solo es característica de México sino de gran parte del mundo, especialmente de América Latina, ya que el resto del continente comparte realidades con México, tales como la falta de organización para hacer frente a los desastres, generando una falta de capacidad de respuesta de la sociedad en general y complicando la función del estado ante estas emergencias como se ha podido observar en Haití, Chile y México, que son naciones que han sufrido consecuencias graves y de resultados funestos ante sismos ocurridos en sus territorios.

Aclarando que la importancia y la función de la Protección civil, no queda reducida a solo atender situaciones de riesgo por sismos, su campo las considera ciertamente, pero igual aquellas que se desprenden de incendios, circunstancias que derivan de la misma conducta humana e inundaciones por citar algunos.

El ser humano de siempre ha tenido la necesidad y la capacidad de reacción ante un desastre o una emergencia sólo que en la antigüedad era de manera desorganizada y más algo por instinto y por creer en una compensación divina que en algo organizado y sistematizado que es lo que se desarrolla al elaborar un Programa Interno en Protección Civil; sin embargo a pesar de hacer campañas de concientización la gente subestima el tema, no creen en el grado de vulnerabilidad en el que se encuentran ante los fenómenos naturales o sociales que se presentan en la vida del ser humano, tanto en la sociedad como quien vigila un sano desarrollo en la interacción de la misma se da la importancia que esto representa, en ocasiones es necesario vivir y sufrir las consecuencias para poder percibir la necesidad de contar con este tipo de programas a la vez de generar una cultura de autoprotección, ya que estos se realizan a nivel conjunto, es decir para varias familias y un Plan Familiar para una sola en lo particular.

El interés de estudiar y tratar de hacer un aporte en este tema se encuentra sobre todo basado en la experiencia que se ha vivido en la Ciudad de México y no solo por los sismos sino incluso por desastres y emergencias propiciadas por el propio hombre; es decir por factores sociales, representando una carga económica y social y que finalmente son hechos que se pueden evitar y sino cuando menos



reducir y esto sobre todo mediante la adecuada elaboración y establecimiento de lineamientos en la realización de un Programa Interno.

*La investigación se desarrolla en cuatro capítulos en los que se abordan los siguientes temas:*

En el *Capítulo 1, Evolución Histórica de la Protección Civil*, se analizan temas de cómo se actuaba ante las emergencias derivadas de un desastre en el mundo antiguo así como de la visualización de como percibían, desde su origen y todo lo que acontecía en su entorno, dando atención al caso Romano y a la situación vivida en Pompeya dado a que esta ciudad que formo parte del Imperio Romano vivió una gran catástrofe a raíz de la erupción del volcán Vesubio, además de dar una revisión a cómo nace la Protección Civil y el papel que tuvieron en ella la Cruz Roja y la ONU; en el presente capitulo se analizan aspectos de la Protección Civil y de las formas de actuar ante emergencias de la población mexicana cuando aún no se conocía como tal la figura de la misma, esta parte comprende desde la época prehispánica, colonial y hasta llegar al punto de los sismos de 1985, que fue el inicio de la Protección Civil en México, haciendo un análisis con países latinoamericanos buscando aspectos similares; este apartado se realizó mediante un estudio histórico.

El *Capítulo 2, comprende el estudio de la sociedad mexicana y la cultura de Protección Civil en la actualidad*; de los órganos públicos en el Distrito Federal hoy día Ciudad de México, que vinculan en este caso específico a la materia con la población que por circunstancias de la vida se ven en la necesidad de vivir en Unidades Habitacionales, en este apartado se estudia el origen del Sistema Nacional de Protección Civil, del Consejo Nacional de Protección Civil, y de la Secretaría de Protección Civil, instancias que se crean a partir de los sismos de 1985, además de estudiar las funciones y la participación que tienen las Delegaciones respecto a la materia que se analiza, en el presente se observa de manera comparativa el caso específico de las delegaciones Benito Juárez y Cuauhtémoc, explicando además que es una Unidad Habitacional y a quien le compete ver por su organización, en este caso a la Procuraduría Social; este

capítulo fue desarrollado de manera analítica a través de la función que tienen los entes ya referidos mediante la valoración de diversas fuentes.

Siguiendo con la presentación del contenido de la presente investigación, en el *Capítulo 3*, el cual es punto medular de la misma ya que es el *Aspecto legal en el Distrito Federal de los Programas Internos de Protección Civil*, donde se estudia el aspecto Constitucional de la misma, el punto general de esta, es decir, lo que se aplica o debe ser considerado en el territorio mexicano, llegando a los ordenamientos legales específicos del Distrito Federal, como en principio la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, por ser en esta donde se encuentran las facultades conferidas al respecto para los Órganos Políticos Administrativos llamados también delegaciones.

En este Capítulo se analizan leyes como la de Ley de Propiedad en condominio de inmuebles para el Distrito Federal, la cual contiene la forma en que deben organizarse de manera interna las Unidades Habitacionales o Conjuntos Habitacionales o Condominios, donde además se incluye el deber de formar diversos comités siendo uno de estos el de Protección Civil, y dentro del cual se deja de manera clara la obligación de diseñar en este tipo de viviendas un Programa Interno; señalando de igual forma en el apartado la Ley del Heroico Cuerpo de Bomberos, el aspecto legal de la Cruz Roja de México, toda vez que son dos instituciones que participan activamente en las funciones de la Protección Civil, y como punto especial la Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal, ya que en ella se encuentra la explicación de quien está obligado a realizar un Programa Interno, la participación que tienen en la validación y orientación de los mismos con la ciudadanía y como han de realizarse y por último los reglamentos correspondientes. Este apartado se realizó analizando la parte normativa de los elementos que forman esta investigación.

Por último se desarrolló el *Capítulo 4, titulado Programas Internos en Unidades Habitacionales* donde de forma analítica se realiza un estudio general de los elementos que se abordaron a lo largo de la investigación, tocando puntos como la problemática que existe en Unidades Habitacionales, la apatía de la gente respecto al tema y la organización misma de sus unidades, la ignorancia y

desconocimiento de las normas que se aplican al respecto, la relación entre gobernantes y gobernados en este tipo de viviendas, y vinculado a esto la imagen paternalista del estado frente a esta Problemática, la exigibilidad para la realización de los Programas Internos y la participación de las Delegaciones en su diseño; incluyendo un estudio del caso específico en Centro Histórico.

La Hipótesis Inicial fue que la correcta fundamentación y obligatoriedad de la elaboración de Programas Internos en materia de Protección Civil, permitiría reducir los efectos negativos de un desastre producido por un fenómeno natural o social en el Distrito Federal; así como el cumplimiento de las obligaciones de los órganos Político Administrativos del Distrito Federal en la materia.

La Hipótesis Final es, que una correcta fundamentación en las normas que atañen a la Protección Civil en el Distrito Federal hoy día Ciudad de México, no implican forzosamente mecanismos o medidas que lleven a cumplir con la obligatoriedad, que las mismas marcan en el cumplimiento de diseñar y elaborar un Programa Interno dentro de Protección Civil; dejando como alternativa a las políticas públicas que la Administración pública, pueda establecer para dar respuesta a las necesidades que al respecto presenta la población, para reducir los efectos negativos que producen fenómenos naturales o sociales, involucrando de manera activa a los Órganos político Administrativos en el planteamiento de estas y en la valoración de los riesgos.

Ya que esto queda demostrado en los propios ordenamientos legales que tocan los puntos que se valoran en la presente investigación, al estar fundamentada la forma de realización de los Programas Internos, su obligatoriedad, pero no así los mecanismos para hacer exigible su cumplimiento, hablando en todo momento de la promoción y fomento en la cultura de autoprotección y prevención.

## CAPITULO 1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA PROTECCIÓN CIVIL.

### **1.1 La Protección Civil en la Historia del mundo un antecedente:**

Si bien es cierto que en la antigüedad, efectivamente se daban ya algunas muestras de organización para la asistencia del individuo en caso de desastres, accidentes o guerras también lo es que el término “Protección Civil” como tal no se acuñaba, de hecho no existía una conciencia clara del significado que conlleva esta frase, cuando ocurría alguna eventualidad de manera inmediata se vinculaba con algún dios, en todas las expresiones del pasado humano era la única forma posible de explicar los acontecimientos que vivían, sobre todo cuando se trataba de ganar una guerra, lograr una expansión territorial o cuando sobrevinía una catástrofe con pérdidas humanas o materiales, era una forma de justificar tanto los acontecimientos como el actuar humano, incluso el origen de muchas ciudades e imperios tuvieron como inicio alguna creación mitológica vinculada a un grupo de dioses que eran precedidos por un dios superior, dependiendo lo sucedido se sentían castigados o recompensados, si bien les iba podían llegar a considerar que incluso eran los preferidos de algún dios y de manera inmediata establecían festejos y ofrendas para quedar más en el agrado de ellos, en caso contrario si mal les acontecía y previo a ello habían hecho alguna ofrenda consideraban esta no había sido del agrado del Dios venerado y nuevamente llevaban a cabo ofrecimientos, tal como, lo podemos observar en lo que nos refiere *Espinos Josefina*<sup>1</sup> que plasma detalladamente el sentido de religiosidad que tenían los romanos, los cuales mantenían un culto público y privado, teniendo muy bien definido lo divino y lo humano y que si bien en un inicio no tenían representaciones de sus dioses al tener contacto con otras culturas como los griegos empezaron a hacer uso de estas imágenes (es decir comenzaron a tener una representación física e idealizada de estos), pero finalmente con la misma interpretación de la vida y sus sucesos, el sentido religioso aspecto que se plantea y percibe como un común denominador para las grandes culturas de la antigüedad y que como se ha

---

<sup>1</sup> ESPINOS, Josefina; MASÍÁ, Pascual; SANCHEZ, Dolores; y VILAR Mercedes: *Así vivían los romanos*, España, Ediciones Anaya.1987, pp. 50-56. cap. cinco creencias religiosas y supersticiones.

notado con los romanos, y que es con quienes comenzamos la búsqueda de los inicios de lo que es la Protección Civil.

“Según la tradición y la leyenda, Roma fue fundada en el año de 753 a.C. En su origen, fue una aldea de pastores provenientes de los montes Albanos y Sabinos asentada en el Palatino y el río Tiber”.<sup>2</sup>

“El historiador Tito Livio narra la leyenda de la fundación de Roma, intentando entroncar sus orígenes con Eneas, héroe troyano.

Según Tito Livio, en el siglo VIII a.C. reinaba en Alba Longa, ciudad de Lacio fundada por un descendiente de Eneas, el rey Numitor. Su hermano llevado por la ambición, lo expulsó del trono y consagró a la hija de Numitor al culto de la diosa Vesta. Pero Marte se enamoró de ella, y de su unión nacieron los gemelos Rómulo y Remo. El nuevo rey se asustó y ordenó que los arrojaran al río Tiber; sin embargo, un servidor se apiadó de ellos y los depositó en un cesto que flotó sobre el río, hasta llegar a una orilla. Allí los encontró una loba, que los crio amamantándolos. Cuando los gemelos fueron mayores, se enfrentaron al emperador y restituyeron el trono a su abuelo Numitor. Ellos se instalaron en una colina, cerca del lugar donde fueron alimentados por la loba, y la rodearon con un muro de piedra. Así cuenta la leyenda de los comienzos de la ciudad de Roma”.<sup>3</sup>

Los romanos se auxiliaban de “augures”<sup>4</sup> que eran los sacerdotes especializados en presagiar acontecimientos, interpretaban la voluntad divina de los dioses según las señales que ellos percibían y por esto gozaban de gran reconocimiento social. La vida cotidiana y la religiosidad romana se basaba en gran medida de vaticinios y adivinaciones sobre todo antes de que se adoptase el cristianismo; se daba una dualidad de culto ya que existía el culto público y el privado y tan importante era el sentido de sus creencias que los más pudientes en sus casas tenían capillas *lararium* familiares, en las que rendían tributo a sus protectores, pero con la debida intención de obtener beneficios y justificar lo que les acontecía a diario, en el culto familiar el *pater familias*, tenía la función de sacerdote. En el culto público se tenían más *decenviros* sacerdotes, denominados e incluso

---

<sup>2</sup>*Ibidem* p. 4.

<sup>3</sup>*Ibidem* pp. 5-6.

<sup>4</sup>*Ibidem* p. 57.

existían colegios de sacerdotes; en Roma como tal no se percibía algún tipo de límite entre lo: religioso, mítico, y mágico.

“En Roma, la mayor parte de los cultos tenían un marcado carácter estatal, a pesar de los cual la vida de los romanos estaba impregnada de religiosidad de uno u otro signo. Ello facilitó la aceptación por parte de este pueblo de otras creencias procedentes de otros lugares”<sup>5</sup>.

### **1.1.1 Los Romanos y Pompeya.**

#### **Los Romanos:**

La cultura Romana se desarrolla en la península Itálica, al centro del Mediterráneo, comprendiendo las regiones de Galia, Etruria, el Lacio, Campania y Magna Grecia.

Los primitivos habitantes de esta región fueron invadidos por umbríos, latinos, y samnitas y después por los etruscos, fenicios y griegos (de hecho en la zona costera existieron varias colonias griegas). Como se puede observar la cultura Romana fue toda una mezcla de estos grupos, aunque destaca más la influencia de los etruscos, que dentro de todo lo que le aportaron a esta cultura fueron sus instituciones y sus costumbres.

Como tal, la fundación de Roma tiene un origen un tanto mitológico ya que se sabe fundada por Rómulo y Remo en el 753 a.C<sup>6</sup>, de quien se dice fueron creados por una loba, lo cierto es que aquí se conjuntaron varios grupos étnicos; de principio fue gobernada por reyes y posteriormente inicia la República, su organización social tuvo tres clases y dentro de la última una variante: patricios (los nobles privilegiados), plebeyos (artesanos, comerciantes y el pueblo en general que estuviera en libertad), y esclavos (estos como en toda humanidad que tuvo esclavos solo eran considerados como parte de las propiedades familiares y sus dueños eran quienes incluso decidían si vivían o morían), también se encontraban los libertos (que eran esclavos libertados por sus dueños, sin embargo si bien eran “libres” seguían en algunos aspectos vinculados a su patrón debían llevar su apellido no eran considerados ciudadanos y por tal no tenían o

---

<sup>5</sup> *Ibidem* P-60.

<sup>6</sup> YSUNZA Uzeta, Salvador; OGAZON, Herlinda: *Enseñanza activa de la Historia Universal*, 2ª edición, México, Editorial Fesava, distribuido por Porrúa Hnos., 1972, P. 92.

eran muy limitados en sus derechos civiles y políticos); la familia fue base y su núcleo “el pater familia”, que mandaba sobre los demás miembros.

Existía mucha desigualdad social y por tal rivalidades entre clases, en diversas etapas de la existencia de Roma se dieron luchas entre patricios la clase pudiente y de élite quienes además disfrutaban de todos los privilegios tanto de una ciudadanía que les abría las puertas para diversos beneficios, como una postura ventajosa ante las leyes, estatus, propiedades y acceso a posiciones de gobierno otorgadas a ciertos individuos, contra los plebeyos hasta que estos obtuvieron su igualdad tanto social, civil, política y religiosa del 493 a.C. al 450 a.C.<sup>7</sup>, los esclavos sólo eran un objeto más, la colectividad que sólo contaba para realizar los trabajos que en Roma no realizaba ningún otro grupo social y que además servía para la diversión de los romanos en las luchas de gladiadores, acto que comenzó como un ritual funerario y después incluso le sirvió a algunos políticos para atraer adeptos, la clase dominante los nobles incluso tenían a sus propias esclavas para satisfacer sus propias necesidades sexuales, lo que las clases menos favorecidas acudían para su placer y diversión a tabernas o lupanares.

Su gobierno radicó en cónsules, dictadores, los comicios curiales y centuriales y el senado. Los cónsules eran mandatarios supremos, designados por pares y que duraban un año en sus funciones; los dictadores eran funcionarios supremos que suplían a los cónsules en caso de un peligro nacional en cuanto a su temporalidad o durabilidad en funciones solo era por tiempo necesario. En su democracia se establecían comicios (asambleas populares) representadas por las dos clases dominantes aunque no con la misma importancia por curias representando a los nobles romanos y por centurias que encarnaban al pueblo. Igualmente dentro de sus instituciones gubernamentales estuvo el Senado que de inicio fue representado por un consejo de ancianos patricios y luego por un órgano compuesto por ex magistrados.

Una de las grandes características de los romanos su ambición de expansión a espada y lanza, empezando por la península Itálica y continuando incluso traspasando fronteras como su incursión en el continente Africano y su conquista

---

<sup>7</sup> *Ibidem* p. 94.

y dominio sobre Egipto e Israel, tenían un ejército muy bien conformado por legiones. Esta era la forma de llamar a la forma de organización del ejército romano el cual consistía en 3000 legionarios agrupados en filas de quinientos hombres cada una; en su momento llegaron a representar una buena forma de organización de un ejército.

En cuanto a su religión esta fue producto de la transculturación, fue una réplica exacta de la mitología griega, es decir eran los mismos dioses sólo con nombres diferentes, y posteriormente se adopta el cristianismo, que si bien es cierto primero se da una gran persecución sobre los cristianos, esta religión queda como única en todo el imperio romano.

De las contribuciones que los romanos hicieron al mundo en esa etapa el Derecho (la tendencia a regir su vida por leyes) y que aún hoy día se percibe su existencia como en el Derecho Mexicano que tiene esta raíz, cabe destacar lo referente al Derecho de matrimonio (justas bodas) y a la propiedad, así como a poder testar y adoptar, tal como lo que hoy día se podría configurar como Derecho Electoral.

También la unidad religiosa después de haber adoptado al cristianismo el cual fue extendido a todo el imperio, la unidad del idioma “el latín” que al igual que la religión cristiana fue generalizado en todo su territorio, y por último la relevancia de sus organización social y cultural sus prototipos arquitectónicos, así como su urbanismo y su construcción de caminos, que siguieron un mismo patrón en lo amplio de su territorio<sup>8</sup>.

### ***Pompeya:***

Pompeya debe su fama a la explosión de un volcán, ya que hay otras ciudades que serían por habitantes y expansión un tanto más merecedoras del mérito, ya que incluso también pasaron por una desgracia; esto es lo que la hace interesante como objeto de estudio para la Protección civil saber cómo se reaccionó en esta catástrofe.

Como se señaló el territorio del imperio romano inicialmente se estableció con las siguientes regiones naturales, al norte, la Galia habitada por los galios, al sur se

---

<sup>8</sup> *Ibidem* P. 108.



encontraba Etruria poblada por los Etruscos de quien tuvo una gran herencia el Imperio (aunque siempre ha existido una controversia entre si fue mayor o no la influencia de los griegos que de los etruscos, basados en vestigios encontrados al redescubrir Pompeya)<sup>9</sup>, al oeste y al centro Lacio habitado por latinos, al sur la Campania ocupada por diversas tribus (y lugar donde se ubicó Pompeya) y en el extremo sur la Magna Grecia, habitada por colonos griegos de quienes los romanos también recibieron grandes aportaciones como la religión y la medicina, así como una marcada influencia en su estilo arquitectónico.

Pompeya se levantó sobre una loma a la orilla del río Sarno y al pie de un aparente volcán inactivo llamado *Vesubio*, su origen es incierto ya que de la región Campania que es donde se ubicó esta ciudad sólo se sabe que era ocupada por algunos grupos de origen osco, etruscos y griegos, en el V a.c. los Samnitas tribus de la zona montañosa de Campania y Puglia ocuparon la región.

Durante la ocupación Samnita la ciudad comenzó a embellecerse, y con su poderío se dio la intervención de la incipiente potencia romana, quedando Pompeya como parte de este imperio, y siendo una aliada en el 290 a.C., aunque la ocupación definitiva de esta ciudad fue en el 80 a.C, motivo por el cual se establece como la colonia *Cornelia veneria Pompeya anorum*.

Aunque también existe la parte mitológica en cuanto a la fundación de Pompeya con una buena dosis de influencia griega, la cual nos dice que Heracles o Hércules buscó bueyes de Gerion y por haberlos obtenido realizó una gran procesión (pompé, para los griegos) en la que desfiló con ellos hecho por el que se dio el nombre de Pompeya, a este lugar. De hecho existe una ciudad muy próxima a Pompeya de nombre Herculano en honor al gran héroe.

A partir de este hecho la ciudad se desarrolló de forma rápida y las barriadas crecieron convirtiéndose en un eje comercial, para los romanos era muy importante, Pompeya tuvo una gran importancia porque su asentamiento se dio en la desembocadura del río Sarno y además estaba enlazada con un importante puerto comercial. su economía giraba totalmente en base al comercio su puerto

---

<sup>9</sup>ETIENNE, Robert: *La vida cotidiana den Pompeya*, Traducción por MIGUEZ, José Antonio; España, Aguilar, 1971, p. 72.

operaba al máximo y su afluencia al interior se valía del río Sarno, por tal el urbanismo fue de las prioridades en la romanización, pero más que estar en relación a lo estético lo planteaban en cuanto a su funcionabilidad, las casas lujosas unifamiliares se denominaban *domus*, eran de una sola planta con jardín interior muy “privadas”, es decir muy cerradas con escasas ventanas con todas las comodidades incluida la calefacción, cuando los romanos querían más privacidad y eran de los grupos pudientes construían a las afueras de las ciudades y sus residencias se denominaban *villae* villas, para la clase más modesta se construían *insulae* manzanas de casas, algunas viviendas eran con muchos pisos aunque esto les representara temor por los riesgos incluso en tiempos del emperador Augusto se estableció que el máximo de pisos fuera de siete para que no representaran tanto riesgo, estos pisos se llamaban *cenacula*, como las rentas eran en ocasiones demasiado elevados se realquilaban estas habitaciones por los inquilinos originarios llegando a vivir en un confinamiento, el mayor riesgo era en épocas invernales ya que se usaban braseros para poder calentar las habitaciones. Los romanos contaban con una buena distribución de agua limpia así como de la residual, tenían un sistema de alcantarillado, edificios públicos y murallas, influencia de los etruscos, dentro de sus grandes obras fue hacer foros, teatros, termas e incluso en Pompeya se llegaron a descubrir en tiempos actuales edificaciones que sirvieron como prostíbulos, pasos peatonales y caminos con piedras pulidas como separación para el paso de los carruajes tirados por caballos y para que los habitantes de la misma Pompeya no se ensuciaran de los desechos de los animales, de igual forma se desarrolló el arte el cual en la actualidad se puede apreciar en sus frescos y en sus esculturas. Para la sociedad romana el vivir en la ciudad y no en el campo era un sinónimo de cultura, educación y mayores oportunidades, sin importar las incomodidades que pudiese representar el ruido, la inseguridad, la falta de intimidad, a los romanos pareciera les interesaba demasiado mejorar en todos sentidos la calidad de vida de los ciudadanos. Obviamente Pompeya creció en número de habitantes y tránsito de gente, sin embargo no previeron que se encontraban en una región que analizando la zona geográfica podía representar mayores peligros generados por

“fenómenos naturales”, estaban en un lugar sísmico por el simple hecho de tener proximidad con el volcán Vesubio y una prueba de ello fue un terrible terremoto del que se tiene registro histórico en el 62 d.C., en nuestra era el cual arrasó con la región dejando edificios seriamente dañados, a pesar de que los trabajos de recuperación se atendieron con rapidez nuevos movimientos sísmicos dificultaron la tarea y de los cuales se presupone fueron los avisos anunciados de la gran erupción del Vesubio en el año 79 d.C., entre el 24 y 25 de agosto el cual dejó a la gran Pompeya baja toneladas de ceniza y material volcánico (piedra pómez) , la gran mayoría de sus habitantes pese a que no estaban claros en comprender lo que pasaba supieron huir a tiempo, pero aun así se sabe hubo un gran número de víctimas mortales se cree fueron aproximadamente 2000 personas entre adultos y niños las cuales hasta hoy día descansan bajo ceniza volcánica compactada que sirvió de tumba.

En la erupción del Vesubio también fue arrasada la ciudad de Herculano, ambas Pompeya y esta última quedaron sepultadas por las cenizas y su población independientemente de que algunos sí pudieron escapar también otros tantos perecieron en el lugar siendo testigos silenciosos de lo que ahí aconteció. Desde días antes se anunciaba lo que ocurriría ya que se fueron dando temblores a inicios del mes de agosto, comenzaron de manera relativamente leves pero conforme transcurrían los días los temblores se fueron tornando más fuertes empezaron a aparecer fracturas y grietas en muros, se secaron manantiales y pozos ya que hubo un desplazamiento de los mantos friáticos debido a la acumulación de roca fundida bajo un estrato de lava.

Se podría decir que el único testimonio con el que se cuenta hoy día es el de Cayo Plinio el Joven<sup>10,11,12,13</sup>, quien en ese momento se encontraba en compañía de su

---

<sup>10</sup>[Cayo Plinio Cecilio Segundo en latín *Caius Plinius Caecilius Secundus*; como Italia, 61- Bitinia, c.112; conocido como Plinio el Joven, adoptado después de muerto su padre por su tío el cual se había encargado directamente de su formación, fue un abogado, escritor y científico de la antigua Roma. Era Sobrino de Plinio el Viejo, quien lo mandó a estudiar a Roma, con profesores como Quintiliano y Nicetes Sacerdotes. Comenzó la carrera de leyes a la edad de 19 años, creciendo su reputación en este campo muy rápidamente Plinio, siendo un hombre honesto y moderado, fue ascendido por el *cursus honorum* en cargos administrativos civiles y militares de la República. Fue sacerdote del culto al emperador *flamen Divi Augustien* 81, luego al equiparable a un juez de los civil *decemvirlitibus iudicandis*, estuvo como tribuno militar en Siria, fue jefe de un escuadrón de caballería *servir equitum Romanorum* ,quaestor urbano *quaestor imperatoris*, también pretor, perfecto, cónsul,

medre y su tío Plinio el viejo quienes vivían en una villa de Miseno en la bahía de Nápoles a 30 kilómetros del monte Vesubio, cuando se dio la erupción. Era un día normal pero al medio día se suscitaron los hechos, es muy importante comentar que Plinio el Viejo falleció al día siguiente de la erupción 25 de agosto del 79 d.C., después de intentar salvar y ayudar a quien en ese momento lo necesitaba y estuviese en peligro, entre ellos sus amistades, se dice, que decidió cruzar la bahía con una flota de barcos, no pudiendo desembarcar en ningún punto por el sofocante calor y todo el material arrojado, desechos arenosos (piedra pómez mezclada con ceniza) y una fuerte emanación de gases altamente tóxicos, lo hace en Estabia; no obstante debido a que este era asmático se complica su situación y se da el deceso.

Su sobrino un joven de diez y ocho años Plinio el Joven sobrevivió y le envió una carta a un historiador de esa época en Roma a Tácito en la cual le informaba que el 24 de agosto, hacia la una de la tarde su madre había hecho observar a su tío Plinio el Viejo una nube de tamaño y aspecto extraños, pareciera un gran pino que en el aire extiende sus ramas, no se distinguía a que distancia de la montaña estaba, aunque después se supo que se debía al propio Vesubio. Cayo Plinio da cuenta en su narración que junto con su madre logra huir para posteriormente regresar a su villa y enterarse de la muerte de su tío.<sup>14</sup>

En general como en todas las culturas desarrolladas en la antigüedad, podemos percibir que los Romanos en manos de quien en el momento de la catástrofe se encontraba la ciudad de Pompeya así como la de Herculano, y a pesar de que

---

estuvo en el colegio de augures por elección y fue *lagatus* embajador en el imperio de Bitinia donde se supone murió, en el año 112, se puede decir que su carrera es un resumen de todos los cargos públicos más importantes en roma y en efecto Plinio contribuyó a la organización del imperio en muchos campos].

<sup>11</sup> *GRAN DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO ILUSTRADO*; Selecciones del Readers Digest, México, 1980; volumen IX, p.3001.

<sup>12</sup> Página del mundo grecolatino en español Asociación cultural, cultura clásica.com, [en línea]: Las Universidades de Alicante y Perguria dedican un museo a Plinio, [15 de marzo de 2015]; disponible en: <<http://www.cultura clásica.com/nuntii2004/febrero/Plinio.htm>>

<sup>13</sup> Biografías y Vidas, la Enciclopedia Bibliográfica, [en Línea]: Plinio el Joven; 2004-2015 [15 de marzo de 2015]; Disponible en: <[http://www.biografiasyvidas.com/biografia/p/plinio\\_eljoven.htm](http://www.biografiasyvidas.com/biografia/p/plinio_eljoven.htm)>

<sup>14</sup>ETIENNE, Robert; *Op.cit*, pp. 13-17.

militarmente hablando si tenían un mecanismo de prevención y recuperación por lo menos a lo que hace en el aspecto médico para con sus legionarios, ya que en el campo de batalla solían llevar una parte de médicos que aunque vestían el uniforme militar su tarea primordial y real era procurar a los miembros heridos de su ejército, pues para los romanos era de suma importancia mantenerlos bien, por lo que incluso existe el registro de ser ellos quienes tuvieron los primeros primitivos hospitales militares, y de que los nobles cuando podían pagar a un médico personal lo hacían, (en su mayoría esclavos con conocimientos de medicina los cuales solían recibir un trato muy diferente al común denominador), él tener a sus legionarios bien alimentados, ejercitados y atendidos en la enfermedad eran de sus estrategias para la expansión de su vasto imperio.

Los pobladores de Pompeya no supieron cómo actuar en este caso de la erupción volcánica desde que iniciará su actividad, ya que tuvieron varias señales de alerta y su reacción manifiesta haber sido indiferente hasta el momento real de la explosión; y por otra parte del único que existe un indicio histórico como persona que intento a costa de su vida un rescate fue de Plinio el Viejo, mismo que resultó en vano ya que no pudo ser realizado por las condiciones presentadas y su estado de salud, tal como se establece en los párrafos que preceden.

Es evidente que a pesar del intento de Plinio el viejo por auxiliar a sus amistades ante este desastre, hasta este punto en la historia de: Roma, Herculano y Pompeya, no había ningún indicio de que estuvieran preparados para hacer frente a este tipo de catástrofes y menos de tener planes de contingencia para poder actuar ante ellos y poder minimizar los efectos, sobre todo de reducir el número de pérdidas humanas y materiales, por lo que el actuar de Plinio el Viejo se vislumbró más como un aspecto de compromiso moral para con sus conocidos; obviamente no se visualiza el que haya existido conciencia de lo que hoy día se comprende como Protección Civil y menos sobre lo que es elaborar Planes de Emergencia y Programas Internos como mecanismos de prevención, ya que conforme a los hechos la intervención de Plinio el viejo es meramente científica y humanitaria.

Por otra parte para los romanos así como para otras culturas contemporáneas cuando ocurría un desastre fuese natural o provocado por el descuido o

desconocimiento humano se atribuía al enojo de sus dioses, toda vez que para ellos no había otra forma de explicarse la vida y sus vicisitudes, en este caso para algunos habitantes de Pompeya ese día según registros históricos parecía ser el último e incluso se pensaba se habían quedado sin dioses. Otro factor que contribuyó a no tener medidas o formas de actuar ante la presencia de estos desastres naturales fue ignorar advertencias de los fenómenos, producto de la misma ya que existía un desconocimiento de cómo se comportaba la naturaleza y de los alcances de los fenómenos que de ella derivaban, además de algunos habitantes que se negaban a dejar sus casas y riquezas, incluso de aquí se desprende la creencia de que mucha gente que murió en Pompeya eran esclavos que por órdenes de sus amos habían permanecido en el sitio.

En el caso de los romanos si bien es cierto que fueron de los que tuvieron una organización social más avanzada que otras culturas además de tener una forma de gobierno más estructurada para la época en la que se desarrolló el imperio, al no tener conocimientos basados en el estudio de los fenómenos sociales y naturales así como de los efectos desencadenados por ellos, tampoco podían establecer ningún ordenamiento o ley que dijera cómo reaccionar o qué medidas tomar ante estos, todos como en diversos pueblos en caso desastres reaccionaban por instinto, con pánico e incertidumbre, culpando a seres divinos de lo que acontecía, solo por el apremio de las circunstancias algunos gobernantes siendo benévolos con la ciudadanía buscaban la pronta rehabilitación de sus ciudades, que es uno de los principios observados por la Protección Civil, la recuperación como lo veremos más adelante. Tal fue el caso de Tito Flavio Sabino Vespasiano<sup>15</sup> gobernante romano a quien le correspondió atender los resultados de las catástrofes vividas por Pompeya (colonia romana) con la erupción del Vesubio en el 79 d.C. (aunque en su corto mandato no hubo guerras o conflictos políticos a casi dos meses de su ascenso al trono hizo erupción el monte Vesubio , que provoco la casi destrucción de las ciudades de la Bahía de Nápoles, Pompeya y Herculano fueron sepultadas bajo cenizas y lava, en las que se perdieron gran

---

<sup>15</sup>GRAN DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO ILUSTRADO, *Op.cit*, volumen XI, p. 3741.

número de vidas y por lo que Tito envió a dos cónsules a supervisar además de donar gran parte del tesoro imperial para la pronta reconstrucción y ayuda de los pocos sobrevivientes damnificados)<sup>16,17</sup>, el incendio de Roma en el 80 d.C. y una epidemia. “Tito se vio obligado a tomar medidas para auxiliar a los damnificados, lo que le ha hecho pasar a la historia como uno de los emperadores más cercanos y justos”<sup>18</sup>. Aquí si bien es cierto que como se ha referido no tenía nombre como tal la forma de organizarse y saber cómo actuar ante desastres propiciados por la naturaleza o generados por el mismo hombre, y que ante todo su conducta se debía a lo divino y al instinto, si se percibe en algunos casos el sentido humanitario que es una de las primicias y bases de la Protección Civil y lo que esta conlleva.

### **1.1.2 Las epidemias en la Edad Media.**

La edad media comprende un periodo de diez siglos desde la caída del Imperio Romano a manos de los denominados barbaros<sup>19</sup>, propiciado por la ambición y envidia de riquezas y sometimiento al mismo y de la caída del Imperio Bizantino o Constantinopla bajo el yugo de los turcos el primero capital de Occidente y el segundo capital de Oriente entre el 476 y 1453<sup>20</sup>. Destacando el papel que jugó la Iglesia en la conservación de costumbres culturales y sociales, que de cierta forma se vieron peligrar con la caída de Roma.

De los más graves horrores que ha sufrido la humanidad, en cuanto a lo destructivo y grave en sus consecuencias e incapacidad de atender reflejado por

---

<sup>16</sup>BIOGRAFÍAS y vidas, La Enciclopedia Bibliográfica en Línea 2004-2015,[en Línea]:*Tito Flavio Sabino Vespasiano*[fecha de consulta 15 de marzo de 2015]. Disponible en: <[http://www.biografiasyvidas.com/biografia/t/tito\\_flavio.htm](http://www.biografiasyvidas.com/biografia/t/tito_flavio.htm)>

<sup>17</sup> Busca Biografías, Equipo Busca Biografías,[en Línea]: *Biografía de Tito Flavio*,[fecha de publicación diciembre de 1999], [fecha de consulta 15 de marzo de 2015]. Disponible en: <<http://www.buscabiografias.com/biografia/verdetalle/5999/tito%Flavio%20Vespasiano>>

<sup>18</sup> ROMERO Recio, Mirella: *Pompeya, vida, muerte y resurrección de la ciudad sepultada por el Vesubio*, España, La Esfera de los Libros, 2010, p. 215.

<sup>19</sup> Bárbaros.- germanos (que a su vez formaron grupos como: los francos, sajones, vándalos, suevos, alanos, lombardos, anglos, burgundios, visigodos y ostrogodos), celtas, eslavos, e indoeuropeos que habitaban el norte de Europa y Rusia, los árabes y bereberes; semitas y habitantes de Arabia y norte de Africa. *cf*; YSUNZA Uzeta, Salvador; OGAZON, Herlinda; *Op.cit*, P. 115.

<sup>20</sup> *Ibidem* P. 114.

la cantidad de decesos, no han sido las guerras del siglo XX sino entre otras la plaga del siglo XIV<sup>21</sup>, que marco el periodo comprendido entre los siglos V y XV, conocida como la *peste negra* (causada por el bacilo *pasteurella pestis*, alojado en el estómago de las pulgas y que vive en el pelo del roedor generalmente, la rata negra), también se le denominaba como peste bubónica (por los bubones, inflamaciones, que ocasionaba en las axilas e inglés de las personas) o muerte negra; sólo en Europa se estima murieron millones de personas<sup>22</sup>, esta enfermedad se cree viajó como otras tantas que resultan análogas en pulgas trasladadas por animales como cierto tipo de ratas que son sus portadoras a través del pelaje y que además suelen sobrevivir a cualquier tipo de hábitat, esto a través de bacterias; como en la antigüedad sucedía la propagación de este tipo de pandemias a través de barcos inicialmente, en este caso por la vía del mar negro, pero propagándose a lugares más lejanos por vías fluviales y terrestres, por donde transitara el foco de transmisión, en este caso por medio del flujo comercial que se daba entre Asia y Europa, ya que se sabe, esta pandemia inicio en la primera y se propago a la segunda, esta enfermedad afecto tanto a ciudades como a los campos, las tumbas no daban abasto en lo que estaba pasando se llegó a enterrar a uno encima de otro, en ocasiones se les dejaba entrar en descomposición en plena calle. Todas las actividades se paralizaron a medida que el contagio se extendía incluso las familias se veían destruidas ya que si un miembro de la familia adquiría el contagio era en ocasiones abandonado con tal de no propagar más la epidemia.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> ELIZUNDIA Ponce, María del Carmen: Antología de Textos, *Época medieval*, Tomo III, Biblioteca Historia y Cultura, México, Universidad Anáhuac del Sur, 2004, p. 298.

<sup>22</sup>Aunque a exactitud no se puede saber un número fijo porque aún no existían mecanismos de censo o mediciones exactas, se dan como aproximados los datos manejados por la cantidad de población que se vio afectada. *Ídem*.

<sup>23</sup>VIRGILI, Antoni, UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BARCELONA, Historia N6ºn/03, National Geographic en Español,[en Línea]: Historia NG y Viajes, *La peste negra la epidemia más mortífera*, [fecha de consulta 22 de mayo de 2015]:Disponible en: <[http://www.nationalgeographic.com.es/articulo/historia/grandes\\_reportajes/7280/peste\\_negra\\_epidemia\\_mas\\_mortifera.html](http://www.nationalgeographic.com.es/articulo/historia/grandes_reportajes/7280/peste_negra_epidemia_mas_mortifera.html)>



Ante el temor de adquirir este terrible mal hay autoridades de esta época que tomaron medidas drásticas, como rechazar el ingreso de cualquier barco que estuviera plagado de cadáveres o el que si llegaba un contagio a algún punto de Europa fuesen clausuradas totalmente con enfermos, muertos y sanos las primeras casas en las que se dieran los primeros brotes, otros por si solos preferían aislarse para evitar ser infectados, de igual forma en algunos pueblos se impusieron cuarentenas que provocaron a que cada habitante se mantuviera con su respectiva familia y se evitara así la propagación de las enfermedad, destacaban tres tipos la que provocaba la inflamación de ganglios, la neumónica que afectaba a los pulmones y hacia que se tosiera sangre y por último la que propiciaba bacterias en el torrente sanguíneo y que provocaba que la gente muriera a pocas horas por esta grave enfermedad.

Como aún estaban en el retraso, pues incluso se piensa que también la propagación de la epidemia se debió a que en ese periodo de la historia se hablaba de las “brujas” a las cuales se les asociaba con los “gatos”, de los cuales se decía eran mascotas del demonio, por lo que la iglesia se dio a la tarea de exterminarlos, propiciando el aumento poblacional de la rata negra, la gran portadora de esta enfermedad a través de sus parásitos, generalmente todo lo continuaban atribuyendo a castigos divinos, todo esto era imputable a la cólera divina, aparecieron grupos que creyeron que haciendo penitencia o aplicando inclusive castigos corporales Dios iba a ser más benévolo y complaciente con ellos erradicando totalmente la enfermedad y evitando sobre todo a que sus familias se vieran separadas o exterminadas por la misma.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> ...se decía que en el orden de la naturaleza creada se distinguían cuatro clases de leyes que, de menor a mayor eran las siguientes: una *ley eterna*, que es el plan de Dios sobre las Criaturas, desconocido para el hombre en su conjunto, pero que en sus aspectos externos puede ser objeto de investigación; una *ley divina* revelada a los hombres a fin de asegurarles el camino de la salvación; una ley natural, que está impresa en el alma y que es la que sirve para establecer y descubrir las normas de conducta, igualando en esta a cristianos y a no cristianos; y, por último la *ley civil o eclesiástica positiva*, que las sociedades y la Iglesia establecen para asegurar la convivencia y permitir el cumplimiento de las anteriores. La legitimidad de esta última procedía de su íntima dependencia de la ley natural y, en el caso de los reinos cristianos, de la ley divina. ELIZUNDIA Ponce, María del Carmen; *Op.cit*, p. 161.

En la edad media<sup>25</sup>, surgió un grupo denominado los flagelantes, los cuales se convirtieron en un gran problema porque si consideraba alguien que era pecador buscaban la manera de atacarlo, hasta donde estaba la ciencia médica no se entendía por qué el grado de contagio, solo algunos cuantos de inicio observaron que tocar incluso sus pertenencias podía causar la transmisión sobre todo su ropa, todo era un castigo divino, hay quienes hicieron que surgieran nuevas leyes en las que condenaban a muerte a las personas que auxiliaban a los enfermos, si sabían de uno, tenían el deber de denunciarlo; inclusive hubo gobernantes que en otros casos hubieran mandado a la pena de muerte a algunos ciudadanos, lo evitaron porque ya de por sí la sociedad estaba disminuida, a ellos los ponían hacer la tarea que nadie quería, ser sepultureros. Los flagelantes a un tiempo desaparecieron pero el temor humano alcanzó otras formas de expresión entre ellas el justificar desde su conceptualización de un dios el porqué de las cosas, judíos y cristianos se empezaron a culpar y tomar medidas radicales, provocadas desde su propia perspectiva a las masas sobrevivientes. La sociedad se dio cuenta que ni la Iglesia ni la medicina de la época podía auxiliarlos que estaban desprotegidos ante tal desastre.

Existía un rechazo social para con los enfermos por una mezcla de ignorancia y miedo a la muerte, tanto que se daban castigos severos para quienes trataban de ocultar a un familiar enfermo, la plaga atacó a Europa por aproximadamente cuatrocientos años.

Más que ayudar por un sentido humanitario como se percibe en la Protección Civil, más que por ver un beneficio a la colectividad, si en esa etapa de la historia se juntaban cadáveres y se procuraba de inicio atender a los que caían enfermos era en primer lugar porque los síntomas como fuertes fiebres y escalofríos se confundían con la gripe que para ese entonces también en ocasiones diezmaba a la población, pero al percatarse igualmente del alto nivel de contagio, el afán de ayuda era sobre todo por proteger a sus familias, ya que aunque en inicio esta

---

<sup>25</sup> La Edad Media es una época de intenso predominio de la fe cristiana, caracterizada por diversos grupos asociados para rendir culto o tratar de resolver algún problema social del carácter que tuviera, fuera a través de rezos, ofrendas e incluso sacrificios – como el caso de los *flagelantes*-. *Ibíd*em p. 25.

epidemia fue más incidente entre la gente con pobreza lo cierto es que ni los más pudientes quedaban exentos de contagio.

Así pues, como es de notarse la vida en la Edad Media giraba en torno a la Iglesia más que a cualquier otro tipo de creencia religiosa y por ende a su alrededor funcionaban los aspectos sociales y culturales de la misma, al ser ella quien tuviera mayor parte de recaudación en dinero y posesiones, pudo bien suplir las funciones que el Estado dejó vacantes con la caída del Imperio de Occidente; se dedicaron a la labor de formar bibliotecas en los monasterios y establecer lo que se puede ver como el origen de las primeras escuelas monacales y episcopales, así como el inicio de las primeras universidades, recopilaron textos clásicos y documentos antiguos, aquí se dejó de lado el comercio de libros, destacando de manera general el intercambio entre monasterios, por lo que hace a la parte cultural; por otro lado mantenían asilos, orfanatos y hospitales ayudando a los más necesitados y desprotegidos<sup>26</sup> y aunque lo hacían porque se entiende eran los representantes de un Dios todo bondad y protección a los más desfavorecidos, aunque incluso él era en ocasiones utilizado conforme a intereses particulares y a conveniencias propias, es lo más próximo que se puede encontrar a una labor propia y loable semejante al objetivo principal de la Protección Civil que es la salvaguarda y la integridad de la vida humana, prioritariamente, en esta etapa de la Edad Media, ya que en ella se da el predominio del individualismo, del velar por intereses propios, razón por la que en esta fase de la *peste negra* los que trataban de organizar o realizar tareas de ayuda en las poblaciones mayormente afectadas era como ya se mencionó, por evitar el mal para sus familias o para sí mismos pero en ningún momento por ayudar a la sociedad en general, por amparar al ser humano por ser precisamente eso, un ser humano un semejante.

### **1.2 La Protección Civil su nacimiento como organismo Internacional.**

Considerando la evolución ejemplificada con los casos históricos anteriores observo que si bien es cierto, que en el mundo siempre ha existido la necesidad de organizarse para poder hacer frente a los desastres naturales o socio organizativos (generados por el propio hombre), también lo es; que la misma sólo

---

<sup>26</sup>ENCICLOPEDIAS TEMÁTICA ANDROMAR, edición especial para Andromar México, 1994; volumen 7, p. 1897.

se fue dando de manera más estructurada conforme la sociedad avanzó en el transcurrir del tiempo, pues en los inicios de la humanidad todo era justificable o atribuible a un ser superior, y se actuaba más por miedo e impulso, que de forma planeada y estructurada y además con un sentido falto de humanitarismo. Sin embargo, se verá que el punto principal que atañe en el presente tema, la *Protección Civil*, como se conoce actualmente, no aparece sino hasta ya algunos siglos posteriores, durante los cuales se sopesa un mundo inmerso en cambios tanto en la perspectiva de cómo visualizar al hombre mismo, como descubrimientos geográficos relevantes, e importantes obras de arte y una transformación en la conceptualización religiosa, aunque destacando siempre un acompañamiento con cierto sentido de religiosidad en el devenir de las gentes, en el cual por lo menos se vislumbró un comportamiento moral ante el prójimo.

*La humanidad durante este largo recorrer de los años, se ha visto inmersa y ha propiciado por diversos conflictos de intereses, movimientos armados llamados revoluciones, por los cambios y repercusiones físicas y sociales que han tenido; sobre todo en los países europeos donde se gestaron parte de los acontecimientos históricos, si bien no de los más relevantes, si de los más conocidos toda vez que en ella surgen las naciones que tuvieron gran predominio a nivel mundial por su expansionismo, encontrándonos con una “Reforma Religiosa entre los siglos XVI y XVII, la Independencia de las colonias Inglesas, la Revolución Francesa y el desarrollo de las comunicaciones”.<sup>27</sup> La sociedad va creciendo más en su pensamiento y en la búsqueda de satisfacer más rápidamente sus necesidades dando paso a los avances tecnológicos llegando a una Revolución Industrial Inglesa y teniendo descubrimientos como la locomotora, el carruaje a vapor y la navegación a vapor<sup>28</sup> lo cual conlleva a avanzar y a*

---

<sup>27</sup> YSUNZA Uzeta, Salvador; OGAZON, Herlinda; *Nuestro Siglo Historia Contemporánea*, México, Editorial Fesava, distribuido por Porrúa Hnos. 2ª edición, 1974-75, P. 3.

<sup>28</sup>*La revolución en los transportes/* En el transporte terrestre y fluvial, los progresos fueron importantes. Inglaterra construyó durante este siglo una red completa de canales. La mejora de las calzadas se vincula al nombre del escocés Mac Adam (1756-1836), quien a finales del siglo inventó un sistema de pavimentación especial que lleva su nombre. Estos adelantos permitieron el desarrollo de la diligencia postal. En 1784 apareció el carruaje a vapor. Posteriormente se iniciaría la aplicación del vapor a un nuevo sistema de transporte: el

transformar la vida del hombre, pero también a tener mecanismos de guerra más sofisticados; llegando así al umbral de los siglos XIX y XX, donde sobre todo en este último se encuentran dos importantes conflictos bélicos como lo fueron la Primera Guerra Mundial<sup>29</sup> iniciada so pretexto del asesinato del archiduque Francisco Fernando, heredero del trono de Austria; y la Segunda Guerra Mundial, la cual se propició veintiún años después de terminada la primera, este conflicto armado se dio entre los años de 1939 y 1945.

Durante el periodo entre guerras, se generó una guerra fría entre naciones sobre todo entre las europeas, en las que se observó la militarización de la juventud, la niñez y la fuerza laboral, así se encuentra en este intermedio a la Revolución Rusa y su conversión a otro sistema socio, económico, y político, formándose la URSS, al Fascismo Italiano, al Nazismo Alemán, y al militarismo japonés<sup>30</sup>; estos

---

ferrocarril. La primera locomotora, ideada por Trevithich, constaba en 1804 de cinco vagones y era capaz de transportar diez toneladas a ocho kilómetros por hora.

Posteriormente, Stephenson (1781-1848) perfeccionaría la locomotora, iniciando lo que se ha dado en llamar la \*la era del raíl\*.el primer tren de pasajeros cubrió el trayecto entre Manchester y Liverpool en 1830.

La navegación, más apropiada para transportar mercancías pesadas y voluminosas, se benefició de la aplicación del vapor en 1807, gracias a Fulton (1765-1815)".*ENCICLOPEDIAS TEMÁTICA ANDROMAR*, volumen 8, México 1994; *Op.cit*, p. 1945.

<sup>29</sup> Se le llama Primer Guerra Mundial, a la contienda surgida entre los principales países europeos que, por diversas causas, se desarrolló entre los años de 1914-1918,(...) hecho por un patriota serbio llamado Gabriel Princip, el 28 de junio de 1914.

Austria, respaldada por su aliada Alemania, mandó un ultimátum a Serbia, la que a su vez, respaldada por Rusia, manifestó estar en disposición de ofrecer reparaciones por la ofensa.

Como Austria no aceptara esta contestación, declaró el estado de guerra contra Serbia, la que fue respaldada por Rusia, mientras Alemania dio su apoyo a Serbia. El 1º de agosto de 1914 dio comienzo la guerra entre Alemania y Rusia. Además, el 3 de agosto Alemania manifestó estar en guerra contra Francia, por la alianza que ésta tenía con Rusia, y pasando por alto la neutralidad de Bélgica, cruzó su territorio para invadir Francia. Como Inglaterra protestara por dicha violación del territorio belga, a su vez se declaró en guerra contra Alemania en agosto 4 del mismo año". YSUNZA Uzeta, Salvador, OGAZON, Herlinda; *Nuestro Siglo Historia Contemporánea*, *Op.cit*, pp. 82,87.

<sup>30</sup>**La Revolución Rusa**, fue propiciada por la actitud del Zar Nicolás II, quien insistía en mantener a Rusia como un país, sojuzgado por una sociedad aristócrata, egoísta, irresponsable y ciega en todos los aspectos del progreso que pudiera modificar sus enormes ventajas; surgiendo dos partidos políticos el Social-Marxista, basado en la instrucción y dirección de los trabajadores representado por Lenin y el partido conservador o pacifista, que deseaba modernizar Rusia mediante la institución de un parlamento con representantes sociales. La caída del zar, fue propiciada por la guerra Ruso-Japonesa que perdió la primera, además de los movimientos sociales gestados. *Ibidem* p. 134.

**El Fascismo en Italia**, Italia se enfrentó a una crisis económica y social durante la pos guerra, lo que originó, licenciamiento del ejército, reacomodo de trabajadores, desempleo, huelgas, cierres de industrias, y bancos, motines y conatos de revoluciones, con la idea de suprimir el caos en 1919 se

acontecimientos a su vez motivaron se desencadenara la Segunda Guerra Mundial<sup>31</sup> de la que se tuvo como resultado un gran número de pérdidas humanas

---

funda el partido Fascista encabezado por Benito Mussolini, que destacó como jefe nacionalista activo y enérgico, el Fascismo fue el antagónico del Marxismo, Mussolini manejo a los italianos con la idea de la Gran Roma, agrupo al estado en sindicatos y a su vez en corporaciones supeditadas al poder del gobierno, busco el desarrollo económico del país y el incremento del fervor nacionalista. *Ibidem* pp. 149-153.

***El Nazismo ideología y régimen que gobernó Alemania de 1933 a 1945;*** a pesar de la paz establecida con Rusia en 1918, Alemania no estaba estable y frente a Rusia a punto de perder, el emperador Guillermo II de Alemania inició la guerra pero ante la desorganización prefirió renunciar al trono e irse a Holanda por lo que en noviembre de este mismo año se proclamó la República Socialista Alemana, siendo su primer presidente Federico Ebert, en agosto de este mismo año, se organiza este país como federal, republicano y democrático, que significaba tendría que ser gobernado por un presidente, además haber firmado el Tratado de Versalles representaba gastos para el país y una mala situación socio-política, los socialistas pretendían establecer un régimen de este tipo, los conservadores la alta burguesía y los grupos privilegiados restaurar la monarquía creando el partido político Nacional Socialista o Nazi, del cual aparece como líder Adolfo Hitler, el cual al final de la Primer Guerra Mundial término con el grado de sargento, formando un partido en el que abrigaron toda clase de descontentos generando una actitud de revancha. Cuando muere el presidente Ebert sube al cargo el general Pablo Von Hindenburg tratando de mejorar las condiciones del país, siendo afectados nuevamente por la crisis internacional de 1929, en 1932 nombra canciller a Hitler y es donde el partido Nazi comienza a figurar, con el concepto de raza aria, pura y destinada a dirigir al mundo dominando a pueblos inferiores como: negros, judíos y mestizos, Hitler trato de hacer una limpieza en su población matando en campos de concentración a quienes se le oponían, a sus detractores y a los judíos usando diversos métodos de muerte y tortura, reorganizó a la economía nacional, busco potencializar a Alemania ante el mundo, era nacionalista. *Ibidem* pp. 153-163.

***El militarismo Japonés.*** Japón estuvo aislado del Occidente sin embargo ante el expansionismo comercial de Estados Unidos, este país asiático abrió sus puertas a Occidente, mando jóvenes a estudiar tanto a Europa como a América, mejoró sus técnicas de producción, conservando su nacionalismo, su folklore y sus creencias religiosas, así como su casta militar; considerándose llamados a dominar el Oriente y el Océano Pacífico. Su militarización se da a partir de su triunfo en la guerra Ruso-Japonesa de 1903-1904; en 1915 inicia su política agresiva contra China, pretendiendo dominar este país, no obstante bajo un acuerdo entre Japón y los Estados Unidos en 1917 se le permite comerciar con todos los países a China; en 1931 se da una agresión a China, favoreciendo la independencia de Manchuria estableciendo un protectorado bajo el nombre de Manchuko, considerada una base militar Japonesa en 1932; en 1935 el partido militarista del Japón habla de imponer un nuevo orden en Asia, queriendo invadir y dominar territorio Ruso (Siberia); en 1937 ataca a China y en 1938 a la frontera Rusa, atacando en 1939 la frontera con Mongolia y aunque tenía representación Japón en Norte América el 7 de diciembre de 1941 ataca y destruye a la armada norteamericana en la bahía de Pearl Harbor en Hawai, hecho que sentó precedente para la lucha entre estas dos naciones. *Ibidem* PP. 163-170.

<sup>31</sup>La Segunda Guerra Mundial destacó por su grado de violencia, por los conflictos no resueltos desde la Primer Guerra Mundial, y la pelea entre estados totalitaristas y demócratas, que representaron o se aliaron en diferentes bandos como el formado por Alemania, Italia y Japón llamadas las potencias del eje y otras llamadas las potencias aliadas que integraban Francia, Reino Unido y Estados Unidos, la Unión Soviética y en menor medida China, donde se vieron involucrados en mayor o menor medida países de todos los continentes que voluntariamente e involuntariamente tuvieron en algún momento que intervenir. Destacando las figuras de Adolfo Hitler y Benito Mussolini, quienes pretendían dominar a toda Europa, el primero con su afán de superioridad de raza y el segundo con su deseo y añoranza de revivir las glorias romanas, así como los japoneses con su deseo de dominar todo el

y económicas, por lo que se vio la necesidad de ver bajo otra óptica el funcionar de la sociedad con un replanteamiento de la misma y de su manera de organizarse para hacer frente a las adversidades producidas por el hombre y por la naturaleza, ya que además de organizarse por los conflictos bélicos también se vio la funcionabilidad en caso de desastres naturales, finalmente lo que importaba era tener la capacidad organizativa y de respuesta.

En este entender, se tiene que las organizaciones internacionales para la Defensa Civil comenzaron a constituirse por primera vez en Europa después de la Segunda Guerra Mundial, las cuales al igual que la misma guerra se vieron favorecidas y se hicieron necesarias por los avances tecnológicos que existían hasta esos momentos es decir los progresos que se tenían para el desarrollo bélico por vía terrestre y marítima, y a los cuales a inicios del siglo XX se unió la aviación<sup>32,33</sup>, pues conforme se hacían más complejas las técnicas militares y los medios usados se incrementaba el número de víctimas civiles.

---

Pacífico. Por otro lado la característica bélica y resistencia mística de los japoneses y su deseo de dominar todo el Pacífico hicieron de esta guerra una gran contienda donde se usaron incluso mecanismos y armamentos bélicos que resultaron en la sorpresa mundial como las bombas atómicas utilizadas contra dos ciudades japonesas en 1945 Hiroshima y Nagasaki.

Como una consecuencia surgen Estados Unidos y Rusia como potencias, y se inicia un proceso de descolonización mundial además de la llamada guerra fría entre potencias. Ante la necesidad de frenar la guerra y sus secuelas destructivas se crean la Organización de Naciones Unidas (26 de junio de 1945), que si bien ya antes se había formado la Liga de las Naciones, hacerlo ya de manera más ordenada y tratando de perseguir y cumplir el objetivo primordial de establecer la Paz Mundial y dejar de mermar a la población civil se verá mejor reflejado en esta última, por iniciativa del presidente Roosevelt, quien da este nombre en 1942, fijando los puntos principales en 1944, para su establecimiento. *Ibidem* PP. 197-252.

<sup>32</sup> Tras varios intentos de la humanidad por intentar imitar el vuelo de las aves y después de varios cientos de años de investigación finalmente en KittyHawk un lugar cercano a Norfolk en el estado norteamericano de Carolina del Norte los hermanos Wilbur y Orville Wright en 1903 lograron hacer el primer intento de vuelo en su aparato TheFlyer (el volador), y haciendo lo correspondiente en Europa (Francia 1906) el igual considerado uno de los pilares de la aviación Ferdinand Ferber; para de ahí de manera vertiginosa ir desarrollando la aviación bélica, que en la Primera y Segunda Guerra Mundial, permitiera hacer localizaciones de blancos enemigos, servir de espías y posteriormente convertirse en máquinas de guerra.

BARROS Patricio; BRAVO Antonio. *Libros Maravillosos, Sucesor de la Historia de la Aviación No.16 / Capitulo 02*. [en Línea]: Esa loca Aventura del vuelo con motor, [26 de mayo de 2015]. Disponible en:<<http://www.libros maravillosos.com /la historia de la aviación/capitulo 02.html>>

<sup>33</sup> *Ibidem* Capitulo 03.

La Defensa Civil o la Protección Civil, como se la conoce hasta nuestros días, nace para organizar a la población civil para hacer frente a las consecuencias de la guerra y poder atender a las víctimas producto de esta; como resultado de su eficacia se motiva que esta se siga desarrollando y usando tanto en los tiempos de guerra como en los de paz en casos de desastres naturales, cumpliendo además y tratando de difundir entre la población mundial los objetivos esenciales de la misma: prevenir, auxiliar y recuperar cuando ya los acontecimientos han ocurrido.

### **1.2.1 La Cruz Roja Internacional.**

La Cruz Roja como tal se crea de manera inmediata, sus orígenes se establecen en la necesidad de tener un organismo internacional que trabajara de manera neutra con el sólo fin de ayudar por ayudar, a todos aquellos soldados de guerra que quedaban heridos o enfermos así como médicos, enfermeras, y demás personal que estuviese destinado a la atención de los mismos<sup>34</sup>, bajo esta perspectiva cabe señalar que desde tiempos remotos al ver la cantidad de pérdidas humanas o personas que quedaban con una vida limitada debido a las mutilaciones y otros daños recibidos como parte de estas pugnas, ya se buscaba que entre países que intervinieran en guerras, se establecieran acuerdos que les permitiera poner bajo buen resguardo a todos aquellos caídos en el campo de batalla<sup>35</sup>, pues cuando no se establecía ningún convenio, estos incluso quedaban

---

<sup>34</sup> “Dunant (...), El tema era mucho más amplio: «Incluye el mejoramiento de los medios de transporte para los heridos, el perfeccionamiento del servicio de los hospitales militares, la adopción universal de innovaciones útiles para el tratamiento de los militares heridos o enfermo, la creación de un verdadero museo para esos medios de salvamento (...) los comités deber permanentes y estar siempre animados de un verdadero espíritu de caridad internacional; deberán facilitar el envío de socorros de diversa índole, allanar las dificultades aduaneras, impedir toda clase de despilfarro, etc., ». Por último Dunant insistió, sobre todo en el deseo que expresó en su obra *Recuerdo de Solferino*, a saber: «la aprobación por las potencias civilizadas de un principio internacional y sagrado que estuviera garantizado y consagrado por una especie de concordato suscrito por los gobiernos, con lo cual se salvaguardaría a toda persona que, de manera oficial o no, se dedique a asistir a las víctimas de la guerra». BOISSIER, Pierre: *Historia del Comité Internacional de la Cruz Roja / de Solferino a Tsushima*. Instituto Henry Dunant- Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, 1963, P. 75.

<sup>35</sup> “...se podía observar una pauta de restricción del comportamiento hacia los combatientes y civiles basada principalmente en el concepto de honor del soldado.

El contenido de estas normas incluía, generalmente, la prohibición de conductas consideradas innecesariamente crueles o deshonrosas, y no fue desarrollado solamente por los propios ejércitos, sino que influyeron también en él los escritos de los líderes religiosos...” HENCKAERTS, Jean-Marie; y DOSWALD Beck, Louise; traducido por SERRANO García, Margarita: *El Derecho Internacional*



como cautivos de guerra o sus muertes más que deberse al propio conflicto bélico se debían al traslado que tenían que vivir para poder recibir atención médica y así poder salvar su vida, pero como esto era en condiciones de insalubridad y confinamiento sin recibir durante el camino ningún tipo de paliativo, finalmente su destino era morir; otros tantos, que para algunos era correr con mejor suerte quedaban como botín de guerra por que posteriormente cobraban rescate por ellos, práctica que aún se sigue realizando con grupos subversivos en algunos países como Medio Oriente y Latino América, además estaban a merced de lo que el grupo vencedor determinara; había quienes los ejecutaban, torturaban, o por el simple hecho de no otorgarles atención fallecían, además también se consideró la gran merma que sufría la población y no sólo los grupos militares que intervenían en estos problemas entre naciones, además que en ocasiones las tropas sanitarias ni siquiera alcanzaban a rescatar o proporcionar algún tipo de ayuda a ningún militar pues a duras penas alcanzaban su línea de ataque.

De su Historia, se sabe germina desde los conflictos bélicos ocurridos en Europa a mediados del siglo XIX, con Dunant Jean Henry<sup>36</sup>, comerciante Ginebrino que presencio la guerra entre austriacos y franceses, específicamente la batalla del 24 de junio de 1859, cuando este filántropo pasaba por un pueblo llamado Solferino en Italia, hecho que lo dejaría profundamente marcado y que lo llevaría a escribir su famosa obra *Recuerdo de Solferino*, al pasar a formar parte de la Sociedad de Utilidad Pública de Ginebra en el desarrollo de su idea humanitaria se vio apoyado por un famoso grupo de cuatro personas con las que conformado por: el General *Guillaume Dufour*, el sr. *Gustave Moynier* y los doctores *Louis Appia* y *Theodore*

---

*Humanitario Consuetudinario*. Buenos Aires Argentina, Comité Internacional de la Cruz Roja, 2007; p. XXIX - Introducción.

<sup>36</sup> "Dunant, Jean Henri, (1828-1910), filántropo y escritor Suizo nacido en Ginebra y muerto en Heide, fundador de la Cruz Roja Internacional y Premio Nobel de la paz (1901); compartido con Frédéric Passy compadecido de la situación de los heridos abandonados tras la batalla de Solferino (1859) luchó por la creación de una entidad que ayudase a los soldados víctimas de las guerras sus esfuerzos culminaron en la conferencia de (1863) y la convención de (1864) en Ginebra que determinaron la constitución de la Cruz Roja Internacional, autor de un souvenir de Solferino, etc." *GRAN DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO ILUSTRADO*, *Op.cit*, volumen IV, p. 1187.

*Maunoir*<sup>37</sup>; el impacto que le produjo el verse en medio de moribundos y heridos en una batalla, no pudiendo continuar su viaje prefiriendo reunirse en la iglesia del pueblo para tratar de atender a heridos y militares a punto de fallecer, causa a la

---

<sup>37</sup>**Dunant** quien tuvo la fuerte experiencia de vivir la guerra de Solferino, ayudaba espiritual y materialmente. Dunant, era caritativo, y simplemente ayudaba, fue luchador de la causa humanitaria a través de sus vivencias en recuerdo de Solferino que reclamó la creación de un cuerpo de voluntarios para socorrer a los heridos de guerra sin distinción del bando que fuera, en 1864 se redactó la convención de Ginebra que fue el inicio de la Cruz Roja. **Gustave Moynier**, licenciado en Derecho, cursó sus estudios en París, hizo una pasantía y su tesis fue "Las prohibiciones en el Derecho Romano", por propia iniciativa trato de mejorar la situación de la clase obrera, era organizativo y piadoso, se inclinaba a considerar ciertos infortunios como fenómenos sociales y combatía las causas de la mala y defectuosa estructuración de la sociedad, empezó por elaborar estadísticas, a fin de ver claro y de inventariar también los medios disponibles, su método y talento organizativo llamaron pronto la atención de sus colegas de la sociedad de utilidad pública que le encargaron representara a la Sociedad en el Congreso Internacional de Beneficencia de Bruselas de 1856, en él la emoción alimentaba la acción y la firme voluntad de llegar metódicamente a resultados tangibles; quiso sacar la historia de Solferino y lo que de ella derivó del ámbito nacional al internacional de Ginebra a Berlín a través de la Sociedad de Utilidad Pública, es decir en la Conferencia de Berlín se hizo una comisión de cinco para exponer el tema: El General Dufour, los Doctores Appia y Maunoir, Dunant y Moynier (el porta voz), fue presidente del CICR que había fundado con Henry Dunant el general Dufour y los doctores Louis Appia y Théodore Maunoir, en 1873 fundaron el Instituto de Derecho Internacional al lado de Rolin Jae, naciendo con ellos el Derecho Internacional humanitario.

**Dufour**, fue un general que vivió en carne propia el maltrato a militares, Dunant y Moynier necesitaban de su experiencia su nombre Guillaume Henri Dufour estudió en Ginebra que era francesa por anexión probó estudiar medicina pero su vocación eran las armas, cursó en París sus estudios politécnicos fue oficial de ingeniería ganó y recibió el bautismo de fuego, se graduó de teniente coronel y capitán del ejército federal; se dice fue el ingeniero el que sirvió a Ginebra y el militar a Suiza, transformó su ciudad natal construyó puentes y muelles, y Ginebra adquirió así su aspecto moderno cuando fue promovido coronel tuvo de alumno a Napoleón III con quien siempre tuvo amistad; siempre consigno a sus militares impidieran a toda costa la violación de las Iglesias Católicas; *"si hacen retroceder a una tropa enemiga asistan a sus heridos del mismo modo que a los nuestros tengan por ellos toda las consideraciones que tiene el infortunio desarmen a los prisioneros pero no les hagan ningún daño ni los insulten"*, tras un combate, contengan el furor de los soldados respeten la vida de los vencidos nada honra más a una tropa victoriosa, por fuerte que uno sea ha de tener la desesperación de su enemigo.

**Théodore Maunior**, realizó estudios de medicina y aplicó su saber en París, Londres y Ginebra, en 1833 casado muy joven tenía a su cargo a sus propios hijos y a los que su esposa tenía de un primer matrimonio, tras enviudar, volvió a casarse y el círculo familiar aumentó más, su tiempo se repartía entre sus hijos y sus enfermos, que apreciaban su habilidad quirúrgica y la seguridad de sus diagnósticos tenía una clientela considerable y sus colegas lo llamaban con frecuencia; fue uno de los cinco cofundadores del comité internacional para la ayuda a los heridos que dio lugar en 1876 al comité internacional de la Cruz Roja, murió seis años después de la fundación así que su colaboración no ejerció apenas efecto sobre el desarrollo posterior del CICR.

**Louis Paul Amédée Appia** cirujano suizo con especial relevancia en el ámbito de la medicina militar en 1863 formó parte del Comité Internacional de la Cruz roja seis años después conoció a Clara Barton especial influencia en la fundación de la Cruz Roja en E.E.U.U –Cruz Roja en América-, para que el país norteamericano fuera parte de la convención de Ginebra de 1864. BOISSIER, Pierre; *Op.cit*, pp. 60-134

que se unieron varias personas que vivían en este pueblo, algunos curaban y otros incluso registraban la última voluntad de los moribundos así como la despedida a sus seres queridos; sin distinción de bandos atendiendo por igual a austriacos y franceses, debiendo tener un gran apuro por la vida y dignidad de los militares caídos en esta guerra, él, ve la necesidad de crear un organismo que fuera unificando tanto los medios distintivos de brigadas sanitarias en caso de luchas armadas así como que varios países se agregaran a esta idea la cual comienza a ver luz a través de su obra *Recuerdos de Solferino*<sup>38</sup>. Un punto en particular la creación de la Sociedad de socorro en cada país de hecho, las primeras resoluciones tomadas en la primer conferencia de Ginebra sentaron las bases de los futuros estatutos de las sociedades de socorro que más tarde serían las sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, al constituirse en este círculo se conforma el organismo denominado Comité Internacional de Socorro a los Heridos y que posteriormente se conociera como Comité Internacional de la Cruz Roja, de entre sus medidas se indicaba que sus voluntarios enfermeros que formaran parte de estas llevaran un brazalete con una cruz roja como distintivo que permitieran distinguir a los diferentes cuerpos de salud que intervinieran en los campos de batalla que hasta entonces cada uno llevaba de diferentes colores y símbolos, es decir, se buscaba la unificación, pues esta situación creaba conflicto y simplemente no se sabía quién era amigo o enemigo quien iba a ayudar o a atacar, además de buscar la neutralidad de los heridos, del personal médico, hospitales y ambulancias, toda vez que en caso de guerra todos son enemigos, no sólo el combatiente.

Finalmente este organismo surge con la necesidad de mejorar la suerte de los heridos y enfermos de los ejércitos en campaña y de las víctimas civiles, por lo que sigue siendo uno de los objetivos esenciales desde su fundación a hasta

---

<sup>38</sup> "Solferino Italia, población de Lombardía provincia de Mantua (2000 habitantes), a 8 km, al Oeste del río Mincio fue teatro de una famosa batalla el 24 de junio de 1859 entre las tropas Franco Sardas mandadas por Napoleón III y las Austriacas del emperador Francisco José, aunque la lucha fue encarnizada (22,000 bajas austriacas y 17,000 franco sardas, una conferencia celebrada por los dos emperadores en Villa Franca determinó el cese de las hostilidades". *GRAN DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO ILUSTRADO*; *Op.cit*, volumen XI, p. 3556.

nuestros días y por lo que continúa desarrollándose de esta manera pero con la encomienda de también actuar así en casos de desastres naturales, subsistiendo con países asociados y manteniéndose de recursos aportados como donativos por la sociedad internacional. Cuando se encuentran en estado de Paz o que no hay algún desastre natural que atender se dedican a la formación de su voluntariado entre ellos a la formación de enfermeros y especialistas en aspectos sanitarios.

Conforme a esta perspectiva es el por qué se considera parte del origen de la Protección Civil, de hecho en la actualidad estas dos instituciones trabajan a la par, y aunque esto fue motivado por conflictos bélicos ambas hoy día se enfocan en auxiliar al ser humano bajo cualquier tipo de circunstancia ya que *la Protección Civiles* un sistema por el que cada nación da protección y asistencia al individuo siempre y cuando esté en peligro la vida del mismo, ante cualquier tipo de desastre o accidente, aunque se da una mínima diferenciación con la Cruz Roja, la cual consiste en que en la primera generalmente se enfoca a la persona y a la salvaguarda de los bienes y el medio ambiente de ser posible, no obstante en la segunda se encuadrada más a la persona. Sin embargo reiteramos que su labor es conjunta, ya que en la actualidad hay indicios que así lo manifiestan por ejemplo así como la Cruz Roja trabaja con la formación y la capacitación actualizada de seres humanos interesados en la ayuda al prójimo y una de sus funciones en tiempo de paz es hacerse de recursos para financiamiento también lo es de formar enfermeros y para médicos aptos para atender emergencias, por su parte Protección Civil de cada nación como es el caso de México igualmente en tiempos de paz buscan estar capacitando a su personal constantemente incluyendo la búsqueda de voluntariado para estar en mejores condiciones de hacer frente a situaciones de riesgo.

En la actualidad se han dado acercamientos a nivel nacional en el caso mexicano entre Cruz Roja y la Protección Civil, reconociendo que la primera tiene una importante función para que pueda darse plenamente el desempeño de la

segunda<sup>39</sup>, por otro lado en el aspecto internacional también se ha observado el trabajo conjunto.

O como el caso de PEMEX que realizó recientemente [18 de septiembre 2015] un simulacro mayor contra incendios en sus instalaciones, en el que trabajó de manera conjunta con Bomberos, Cruz Roja y Protección Civil, donde además aplicaron conocimientos en dicho tema y se apoyaron en sus brigadas mismas que en un Programa Interno son esenciales<sup>40</sup>, por otro lado en el aspecto internacional también se ha observado el trabajo conjunto.

### **1.2.2 Organización de Naciones Unidas.**

La Organización de Naciones Unidas, surgió a iniciativa del presidente norteamericano Franklin D. Roosevelt quien le dio tal nombre desde 1942, cuando veintiséis naciones aprueban la Declaración de las Naciones Unidas estableciendo el compromiso de seguir luchando contra las potencias que representaban al “eje” (Roma-Berlín-Tokio); en 1944 se fijaron los puntos principales para su establecimiento en la Conferencia de Dumbarton Oaks, Cal, a la que asistieron representantes de los principales países. Finalmente el 26 de junio de 1945<sup>41</sup> cincuenta naciones, en San Francisco mediante sus respectivos representantes, en la conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional para establecer el contenido de la Carta de las Naciones Unidas dieron su aprobación a la misma, dando inicio a esta organización cuyas siglas son ONU, esto aún con la Segunda Guerra Mundial desarrollándose.

---

<sup>39</sup>TIEMPO LA NOTICIA DIGITAL (Chihuahua -Chihuahua México). [en Línea]: *Cruz Roja pieza importante para la Protección Civil del país: Puente*, [fecha de consulta 02 de octubre de 2015]. Disponible en: <[http://www.tiempo.com.mx/\\_notas/2320750](http://www.tiempo.com.mx/_notas/2320750)>

<sup>40</sup> “simulacro de incendio en el tanque vertical Tv-01 de gasolina Premium por descarga atmosférica (rayo)”. EL SIGLO DE DURANGO (Durango-Durango México), [en Línea]: *Pemex realizó con éxito el simulacro mayor contra incendio*: [fecha de consulta 24 de octubre de 2015]. Disponible en: <<http://www.seguridadenamerica.com.mx/noticias/de-consulta/secciones-revist-seguridad-en-america/noticias-sobre-incendios/19563-pemex-realizo-con-exito-el-simulacro-mayor-contra-incendio>>

<sup>41</sup>BIENVENIDOS A LAS NACIONES UNIDAS. son su mundo. Setenta Aniversario de las Naciones Unidas, [en Línea]: *Unas naciones Unidas Fuertes. Un mundo mejor*, [02 de junio de 2015]. Disponible en: <<http://www.un.org/un70/es/content/history>>

La Organización de las Naciones Unidas tiene como principal preocupación el mantener la paz del planeta así como la seguridad entre los pueblos tendiendo el reconocimiento de los derechos de todos sus miembros por igual y buscando resolver, de común acuerdo y con sentido humanitario los problemas culturales, económicos y sociales que afecten a los pueblos. Aunque desde un inicio el intento de poder establecer una forma de organización entre naciones se entiende tuvo como objeto el poder auxiliar a la población mundial en casos de guerra, es decir disminuyendo las consecuencias y secuelas de la misma, pues siempre desde antes y hasta la actualidad de los conflictos bélicos externos e internos el mayor número de víctimas ha sido de la población general, siendo este el objetivo que se enlaza con la Protección Civil pues esta ve o auxilia a la población de cualquier nación durante y después de un desastre ya sea natural o provocado por el mismo hombre; aun aquí no aparecía esta institución como tal de hecho la misma Organización de las Naciones Unidas, tuvo que pasar por varios intentos, antes de ser lo que hoy es y de dar paso a otras instancias en beneficio común de la población mundial.

El preámbulo de la ONU, se empezó a conformar por el establecimiento de la Sociedad de Naciones y la Liga de Naciones estas con el fin de establecer un código de ética para tiempos de guerra, en los cuales no se dieran tantos ataques en la población civil y fueran respetadas sus vidas o que incluso siendo soldados caídos se les respetara y diera oportunidad de recuperarse con sus respectivos bandos, lo cual vendría siendo como la antesala a lo que es en parte uno de los objetivos de la Protección Civil.

De la creación de la Sociedad de Naciones o Liga de las Naciones se sabe que se estipuló en el último de los 14 puntos<sup>42</sup> propuestos por el presidente Thomas

---

<sup>42</sup>Catorce puntos propuestos por el presidente Wilson.

1. Suprimir y comprometerse para lo futuro a no emplear convenios secretos internacionales, con objeto de que no se perjudicasen intereses de terceros.
2. Una absoluta libertad en los mares para todos los países y sus embarcaciones.
3. Eliminar en lo posible todos los impedimentos y barreras económicas y comerciales, por considerarlas motivos de guerra.

Woodrow Wilson, de los Estado Unidos en enero de 1919, aunque se firma y esta surge sobre todo a través del tratado de Versalles el 28 de junio de 1919. En la Liga Naciones se aceptaba que los conflictos no deberían resolverse por las armas ni mediante guerras; sino aplicando el Derecho Internacional debiéndose reducir al mínimo los armamentos de todos los países, con objeto de mantener la paz con carácter permanente, sesenta países admitieron ser fundadores de la Sociedad de Naciones y escogieron a Ginebra, Suiza, como sede de la misma.

- 
4. Reducir al mínimo los armamentos y los ejércitos de todos los países dejando únicamente aquellos que se considerasen indispensables para su seguridad particular.
  5. Resolver en forma justa y equitativa las decisiones que afectaran a las colonias o países dependientes de otros poderosos.
  6. Dejar que Rusia resolviera sus propios conflictos internos sociales y económicos, iniciados a partir de la revolución de 1917, para los cual deberían salir todos los ejércitos extranjeros.
  7. Liberar a Grecia de los ejércitos invasores, ayudándole justamente a la reconstrucción de su territorio dañado injustamente por la guerra, puesto que había sido atacada sin motivo, a pesar de ser un país neutral.
  8. Liberar el territorio francés invadido aún por los alemanes, debiendo asignar a Francia las Zonas de Lorena y Alsacia que había perdido la guerra franco-prusiana.
  9. Delimitar de nuevo las fronteras de Italia, asignando a este país las regiones que tuvieran mayoría de personas de ascendencia italiana.
  10. Dejar que los habitantes de Austria y Hungría estuvieran en libertad de desenvolverse económica y socialmente como quisieran.
  11. Liberar de soldados ocupantes a Montenegro Servia y Rumania y así mismo conceder garantías necesarias a la a la región de los Balcanes para su desarrollo, debiendo dar a Servia salida al mar.
  12. Conceder libertad a gobiernos independientes a los países que habían estado sujetos a Turquía, permitir la libre circulación en el estrecho de los Dardanelos.
  13. Reconstruir como nación independiente a Polonia que había sido desmembrada y asignada en el pasado a Rusia, Prusia, y Austria. Sus territorios deberían comprender pobladores ascendencia Polaca.
  14. Crear y organizar una sociedad internacional de todas las naciones en que deberían tener iguales garantías y derechos, todos los países del globo, sin distingos ningunos.

YSUNZA Uzeta, Salvador; OGAZON, Herlinda: *Nuestro Siglo Historia Contemporánea*, Op.cit. PP. 111-115.

La Sociedad de las Naciones fue un organismo no muy bien aceptado desde su creación teniendo a su favor el haber resuelto numerosos conflictos de países poco importantes después de la Primera Guerra Mundial, pero en cambio no interviniendo o fallando en la resolución de los problemas de los países poderosos, además que nunca contó con los medios ni militares ni económicos para poder hacer valer sus conclusiones, situación que para la Segunda Guerra Mundial de nada le sirvió ya que su descredito era total, incluso al país que se considera como su creador llegó a desconocerla y comenzó a impugnar tratados de paz argumentando haberse convertido en un mecanismo manejado por Inglaterra y Francia, de donde se desprendía la idea de que esta Sociedad era manejada por los vencedores<sup>43</sup>.

Un ejemplo de la incipiente actividad de la sociedad de las Naciones fue el arreglo que tuvo favorablemente en los conflictos de Suecia y Finlandia en 1920, el de Grecia y Bulgaria en 1925, el de Colombia y Perú en 1932. En cambio no intervino o fracasó cuando Polonia quitó Vilna a Lituania en 1920 o cuando se le consideró para arreglar el conflicto surgido entre italianos y griegos en 1923 conflicto arreglado por quienes acusaban a Estados Unidos de manejar a la Sociedad situación que se repitió en la invasión de Japón a Manchuria en 1931 y cuando Italia ocupó Etiopía en 1935.

No obstante su intervención en algunas resoluciones internacionales además de combatir epidemias en países subdesarrollados luchando contra el tráfico de drogas o estupefacientes elaborando estadísticas sobre aspectos económicos e interviniendo humanitariamente en los conflictos sobre albergue a refugiados políticos, el desprestigio que ya tenía y el desacuerdo entre los integrantes culminó en su disolución el 18 de abril de 1946<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup>Historia/Canarias/Navegación; LA ONU, [en Línea]: *La Sociedad de Naciones (1920-1946)*, [15 de junio de 2015]. Disponible en: <<http://www.mgar.net/soc.onu.htm>>

<sup>44</sup> LEGISPOL consultores, Consultores especializados en temas Parlamentarios, de Gobierno, Comunicación Política Estratégica, cabildeo y políticas públicas, [en Línea]: Ingreso de México a las Naciones Unidas, [20 de junio de 2015]. Disponible en: <[http://www.Legispolsc.blogspot.mx/2012/09/ingreso-de-mexico-la-sociedad-de\\_11.html](http://www.Legispolsc.blogspot.mx/2012/09/ingreso-de-mexico-la-sociedad-de_11.html)>



### **1.2.3 La Protección Civil, creación y Evolución como Organismo Internacional.**

En la Humanidad han existido grupos desde tiempos pasados que han resuelto sus conflictos a través de la violencia y la barbarie, es decir la guerra siempre ha existido y se podría decir que se ha desarrollado a la par que el mismo hombre, con códigos y normas para participar en ella conforme a las costumbres y la moral de cada persona participante<sup>45</sup>, no había nada escrito, simplemente eran las reglas ético-religiosas y decorosas de la época que había, no existían acuerdos; sin embargo, también han coexistido individuos desde tiempos remotos, que planteaban como medios de solución convenios pacíficos con la finalidad de reducir el número de víctimas mortales así como de pérdidas materiales, ya que con las guerras todo solía quedar devastado. Así en los inicios del siglo XX, entre tantos movimientos sociales generados por la agitación socio-político- económica que existía, específicamente entre los años de 1910 a 1920, con el desarrollo de la Primer Guerra Mundial, se ve la inquietud, deseo y buena voluntad por algunos para hacer ver y preparar a la sociedad mediante una organización adecuada para poder afrontar las diversas consecuencias y secuelas producto de los hechos bélicos; creando conciencia de ello, por lo que al finalizar el conflicto surgen los primeros organismos de Defensa Civil, los que a su vez lo mismo intentaban organizar que prever a futuro como atender consecuencias de guerras o de catástrofes naturales haciendo extensivo este beneficio no nada más a militares sino a la sociedad civil que en caso de algún desacuerdo entre países también

---

<sup>45</sup> “Los usos y costumbres de la «guerra cortés» son un signo, entre otros, de una profunda evolución. Burke comentaba que, bajo los efectos de una misma cultura, los Estados europeos formaban una verdadera comunidad de naciones y señalaban, con razón, que si su unidad y similitud «son incapaces, como cualquier otro recurso, de mantener una perfecta fidelidad y tranquilidad entre los hombres, tienen una fuerte tendencia a facilitar los arreglos y a promover un olvido generoso del rencor y de las querellas. En virtud de esta semejanza, la paz es más paz y la guerra menos guerra». De hecho, los conflictos no interrumpían las relaciones comerciales, ni los viajes de recreo, ni la correspondencia de un país a otro. «Las guerras – decía el pastor Rabaut en sus *reflexiones políticas sobre las actuales circunstancias* – son menos crueles que entre los pueblos salvajes e ignorantes la legiones se aniquilan con cortesía; los héroes se saludan antes de matarse; los soldados enemigos se visitan antes de la batalla, como cuando se cena juntos antes de jugar. Ya no son las naciones las que se batan, sino los ejércitos y hombres remunerados; son confrontaciones en las que sólo se juega lo que se apuesta y no el todo; Por último, las guerras, que antes eran un furor, ya no son más que una locura.» BOISSIER, Pierre; *Op.cit*, P. 203.

resultaba afectada tanto en sus personas como en sus bienes perdiendo todo en ocasiones. De hecho desde mediados del siglo precedente (1859- conflicto franco austriaco, en Solferino), ya había una persona que tuvo la idea de buscar mecanismos para atender a víctimas de guerra, formando así a la Cruz Roja (CICR), y la Media Luna Roja (Henry Dunant), en la convención de Ginebra de febrero de 1863; para cuando ocurre la Primer Guerra Mundial se constituye la Sociedad de Naciones o Liga de Naciones, que aunque, si bien está por intereses fracaso si represento un excelente intento de organización y posteriormente dio lugar a la Organización de las Naciones Unidas, que de igual manera buscaba entre sus objetivos básicos atender cuestiones sanitarias y de ayuda humanitaria para soldados caídos y población civil afectada por los movimientos armados, se establece el Derecho Internacional Humanitario<sup>46</sup>; habitualmente la ONU es observadora y apoyo de la Cruz Roja Internacional.

Quedando ya establecido el origen de la Protección Civil como necesidad de poder tener un organismo rector con la capacidad de organizar a la población mundial en materia sanitaria en caso de guerras, aunque posteriormente se viera la utilidad de hacer extensivas sus actividades para cuando se suscitara un desastre natural aplicándolo a la población civil.

La ONU firma un el Protocolo del que deriva la creación de la **Protección Civil** como organismo internacional, concretamente es durante la Segunda Guerra Mundial, tras los constantes ataques aéreos y numerosas víctimas de la Población civil indefensa, la cual trata con determinación defenderse organizándose para librar las acciones militares, por lo que al término de esta guerra y para facilitar las acciones de la Cruz Roja la Organización de Naciones Unidas (ONU), firmó adicional al tratado de Ginebra (o convenio de Ginebra en el cual en su última modificación y revisión en 1949 se establece no solo la protección al personal

---

<sup>46</sup> “El Derecho Internacional Humanitario (DIH), es un conjunto de normas destinado a limitar, por razones humanitarias, los efectos de los conflictos armados. Protege a las personas que no participan o que han dejado de participar en las hostilidades e impone restricciones a los métodos y medios bélicos”.

COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA,CICR; [en Línea]: *Comité Internacional de la Cruz Roja*,[30 de junio de 2015].Disponible en:< <http://www.icrc.org/es/quienes-somos>>

militar sino a la población civil en caso de guerra y donde se da especial mención al respeto a hospitales, gente minusválida y mujeres encinta y del cual el primer convenio es el firmado cuando se crea la Cruz Roja, pero en el que se hace referencia a personas que de alguna forma han participado o participaron en la guerra), “el Protocolo I: *Protección a las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales*” que da origen a lo que hoy conocemos como *PROTECCIÓN CIVIL* con cuyos objetivos ya hemos comentado: proteger tanto en tiempo de Guerra como de Paz a la población civil en caso de emergencia y desastre. Corroborando la colaboración estrecha entre estos dos Organismos Internacionales para la protección de la población en su conjunto participante o no de algún acto bélico o víctima de alguna devastación generada por fuerzas naturales o hechos humanos.

La simbología que se utiliza hoy día tiene un sentido similar al de la Cruz Roja uniformar e identificar con mayor facilidad a los integrantes de la Protección Civil, además de ser establecido como símbolo universal, este es un triángulo puesto al centro de un cuadrado de color naranja sus colores significan: El triángulo azul prevención y cada ángulo de este triángulo representa a quienes intervienen en resolver y atender una emergencia o desastre, *gobierno, grupos voluntarios y población*; el cuadro naranja señala que debemos mantenernos alertas porque es una emergencia, y como ese color es muy llamativo, además permite identificar al personal de Protección Civil y que es quien nos va a ayudar.

### **1.3 La Protección Civil a Través de la Historia Mexicana.**

En el caso de la Protección Civil en la Historia Mexicana, ocurre lo mismo que en el resto del mundo, ya que en el México Prehispánico también dentro de la búsqueda de una justificación o explicación por lo que sucedía en el entorno y vida cotidiana de esta sociedad conformada por diversos grupos étnicos se dio un apego a la creencia religiosa, aspecto que se observa en todos ellos desde el momento en que estos adoraban un dios para cada fenómeno natural o aspecto relevante de la vida como para los Toltecas o los Aztecas<sup>47</sup> los cuales rendían

---

<sup>47</sup> En las Culturas Prehispánicas sobre todo en las que se asentaron cerca o dentro del denominado Valle de México y aun otras más distantes llegaron a tener dioses similares e incluso con el mismo

culto a un dios de la lluvia, del fuego, de la fertilidad o de la guerra, todo sucedía por voluntad de ellos o los compensaban y premiaban o los castigaban y causaban incluso su ruina, cabe señalar la importancia del papel que estos tenían que fue un dios “el de la guerra, Huitzilopochtli”<sup>48-49</sup>, quien motivo el peregrinar de los Aztecas desde el mitológico y legendario Aztlán hasta la fundación de Tenochtitlan en el Valle de México y lo mismo ocurrió para otros grupos contemporáneos o que antecedieron a estos; en la guerra también tenían ciertos códigos de conducta, aunque estos no eran como en el resto del mundo de respetar o permitir retirar a sus lesionados, ya que los Aztecas lo que generalmente buscaban eran cautivos de guerra para las ofrendas ofrecidas a sus dioses, y si de su lado quedaban heridos, morir en una guerra para ellos era un gran honor; es decir, la conceptualización que tenían de la muerte era muy diferente al resto del mundo, mientras que para los demás eran pérdidas, bajas en sus grupos de combate para ellos era llegar a un mundo posterior a la vida (en Mictlan), con gloria con dignidad y esto se percibe de igual forma en la actitud que tomaban al reconocer a un buen guerrero, ya que además de dar oportunidad

---

nombre como es el caso de los Toltecas y de los Aztecas, ya que los primeros a pesar de no tener mucho tiempo para desarrollar su cultura si supieron formar una amalgama con la influencia de otras y su vez ellos fueron de gran influencia para el resto de las culturas que se desarrollaron en México, de los dioses que compartieron por ejemplo entre estas dos culturas, fueron Tlaloc *dios de la lluvia y Quetzalcoatl que para algunos era el dios de la fertilidad y del agua para los Toltecas fue el dios del bien y de la Cultura.*

BASURTO Miranda, Angel: *La Evolución de México*, México, Herrero. Unidad seis, El Horizonte Histórico (I): Periodo Tolteca-Chichimeca, El nuevo imperio Maya, p. 118.

<sup>48</sup> *Ibidem* p. 136.

<sup>49</sup> “Estando ya los *Chichimecas* en alguna policía y la tierra ya poblada y llena de los seis linajes referidos, pasados trescientos y dos años que habían dejado sus cuevas o salares, apartaron a esta tierra los de la séptima cueva, que es la nación *Mexicana*, la cual como los demás salió de las tierras de Aztlán y Teuculhuacan, gente belicosa y animosa, que emprendía sin temor grandes hechos y hazañas, política y cortesana. Traían consigo un ídolo que llamaban Huitzilopuchtli que quiere decir *siniestra de un pájaro* que hay acá de pluma rica, con cuya pluma hacen las imágenes, y cosas ricas de pluma; componen su nombre de Huitzitzili, que así llaman al pájaro, y de opochtli, que quiere decir siniestra y dicen Huitzilopuchtli. Afirma que este ídolo los mandó salir de su tierra, prometiéndoles que los haría príncipes y señores de todas las provincias que habían poblado las otras seis naciones, tierra muy abundante de oro, plata, piedras preciosas, plumas y mantas ricas y de todo lo demás: y a sí salieron los mexicanos como los hijos de Israel a la tierra de promisión, llevando consigo este ídolo metido en un arca de juncos...”

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, Dirección General de Educación Primaria en el D.F: Num.2.Colección de Documentos Conmemorativos del DCL Aniversario de la Fundación de Tenochtitlan (Ciudad de México), *Códice Ramírez- Relación del Origen de los Indios*. México, SEP; 1976, p. 13.

de defender su vida en combates que organizaban cuando realmente veían o reconocían a un buen contrincante en ritos ceremoniales, se esmeraban por dar una buena preparación a los futuros guerreros en los Tepochcalli y los Calmecca. En cuanto hace a la vida cotidiana y los fenómenos naturales o epidemias nuevamente se percibe una vinculación estricta y directa a sus dioses, todos los males que les aquejaban física o socialmente eran considerados voluntad de sus dioses, cualquier modificación en el cosmos de los pueblos indignas, se consideraba la realizaban los dioses; una organización como tal para hacer frente a estos no la había, lógicamente no se puede vislumbrar alguna semejanza a la Protección Civil, ellos y en general las culturas Prehispánicas que se desarrollaron en América como en la mayoría del mundo antiguo lo justificaban como premio o castigo del o de los dioses en quien se creyera, si bien es cierto que en cuanto a la medicina se sabe tenían grandes avances en la herbolaria existe información que cuando una ciudad se veía afectada por alguna de estas circunstancias generalmente eran abandonadas y los que sobrevivían se adherían a otros grupos de los que asimilaban su cultura así como también aportaban lo que de la propia llevaban; cuando se daban epidemias lo más que hacían era acudir ante los sacerdotes o a sus templos de culto, hacer ofrendas o acudir con los “chamanes-curanderos”, para buscar algún remedio, muchas de las culturas desarrolladas en esta época se desplazaron de un sitio a otro por lo que se sabe derivado de epidemias y pestes que se generaban, así como de periodos largos de hambrunas, otros incluso vendían su libertad a cambio de comida cuando se atravesaban estos ciclos o a sus hijos para obtener algún beneficio alimenticio, por lo que se observa tampoco en estas circunstancias hubieran cargado con gente en situaciones precarias o enfermas como lo son ancianos y niños, los reyes Aztecas se sabe en ocasiones de hambrunas llegaban a repartir sus arcas maíz y frijol entre la gente más pobre de sus reino.

En la época colonial epidemias y catástrofes se acentúan con la llegada de los “blancos” los españoles a suelo americano los problemas de esta índole afectan a un más a la sociedad porque principalmente las culturas existentes para este tiempo no habían tenido contacto con ningún otro grupo racial (sobre todo con la

llegada de gente negra en condiciones de esclavitud, quienes no por que trajeran infecciones de su lugar de origen, sino porque en el transcurso del viaje adquirirían o desarrollaban toda clase de infecciones, ya que eran traídos en condiciones de confinamiento y sin ningún tipo de cuidado)<sup>50</sup>, aunado al tipo de alimentación e incluso las costumbres y hábitos de higiene que cada uno de estos grupos (indígena, españoles y negros) tenía y los tratos que el grupo dominante propinaba a los más vulnerables se sabía eran las razones principales que diezmaron a la población indígena, el sarampión, la viruela, el hambre, la esclavitud, la opresión, fueron los responsables de que la gente muriera, además lógicamente al ser padecimientos no conocidos sobre todo las enfermedades, no había ningún tratamiento y el propio cuerpo humano no tenía como responder, eran situaciones novedosas para la población.

Ante los desastres por sentido común, por caridad humana y por el simple hecho de no dejar cadáveres cerca de zonas habitadas en ocasiones estos eran incinerados, otros enterrados, la gente de cierto nivel socio económico organizaba a la beneficencia privada la pública no existía, así organizaban orfanatos, hospitales, asilos, etc., donde se daba atención a los enfermos cuando había alguna situación grave pero como tal no era nada asemejable a la Protección Civil o a que se pudiese determinar hubiese similitud sobre todo en cuanto el principio que rige a esta, es decir de dar protección a la población civil en caso de guerra o desastre natural sin ver la posición socio económica de la persona; cabe señalar que básicamente aquí la organización ante cualquier embate de la naturaleza o producido por el propio hombre se atendía por el Clero (las tantas misiones religiosas que llegaron a la “conquista espiritual”) o por la “caridad privada”, por las

---

<sup>50</sup>“LOS ESCLAVOS NEGROS.-Como los indios no satisfacían plenamente las necesidades de trabajo de los españoles, éstos solicitaron del rey autorización para introducir esclavos negros traídos de África, los cuales reemplazaron ventajosamente a los indios, sobre todo en las costas y en el trabajo de las minas.

Indios y negros constituían la única fuerza de trabajo durante la Colonia: las siembras y las cosechas, la explotación de las minas la molienda de trigo y de la caña de azúcar el transporte de mercancías, en una palabra todo trabajo que exigía desgaste físico hasta el agotamiento estaba en manos de los indios y los negros, de “siervos” y de “esclavos””.

BASURTO Miranda, Ángel; *Op.cit*, p. 236-237.

indulgencias que quisieran ganar los nobles y ricos comerciantes apoyando y organizando instituciones de beneficencia.

Llegados a la etapa de independencia mexicana, se continúa observando que el común denominador fue la situación religiosa lo que pasara bueno o malo se atribuía a un castigo o premio divino, se dependía en gran medida de los grandes hacendados aunque claro estos no daban mayor importancia a la vida del indígena o del negro porque en caso de desastres o epidemias antes que ver por la vida de quienes les trabajaban y hacían enriquecer más, preferían salvaguardar su propia integridad física y luego sus bienes, finalmente mano de obra en cualquier lado la podían adquirir, situación que en mucho propicio el deseo de terminar con el yugo español de antaño y buscar retribuir el derecho de la tierra al mexicano pues incluso el español criollo era tratado de manera despectiva por el simple hecho de haber nacido en el continente Americano.

Hasta este punto se continuaba dependiendo de las órdenes religiosas que existían en México, y de las organizaciones de beneficencia privada que existían, dentro de las cuales desde la época colonial destacaron Jesuitas, Dominicos, Agustinos y Franciscanos<sup>51</sup>, siendo los primeros expulsados en ocasiones por su ideología, los segundos tratando de controlar a la sociedad a través de sus exigencias en los deberes religiosos para con sus fieles españoles y exhortándolos mediante la manipulación y acusación ante los reyes, así como de no otorgar indulgencias y “condenar a los infiernos”, por último los franciscanos quienes si apelaban más al verdadero lado humanitario de sus mismos compañeros religiosos y de la sociedad en general, pero sobre todo de los terratenientes, latifundistas y hacendados así como de la gran aristocracia de la ciudad, estas órdenes religiosas desde su arribo a la Nueva España y el tiempo

---

<sup>51</sup>Los Dominicos llegaron en 1526 y posteriormente con la llegada de más sacerdotes se pusieron a fundar escuelas; en diferentes estados del país, en su lucha de defender indios ellos se valían de las amenazas con la justicia del Rey; la compañía de Jesús se dedicó sobre todo a la enseñanza, al igual que los Agustinos, en la colonia existieron de manera incluso simultanea otras órdenes como los hipólitos, juaninos, y betlemitas que se dedicaron a abrir hospitales y a curar enfermos; los mercedarios, carmelitas y dieguinos fueron quienes se dedicaron a fundar obras de beneficencia para el servicio de indios, criollos y mestizos.

*Ibidem* pp. 264-270.

que duro esta nación bajo el dominio español siempre tuvieron la misión de proteger a los “indios”, tan es así que fundaron escuelas de arte y oficios, hospitales o dispensarios y buscaron fervientemente la evangelización de los mismos.

Sin embargo a pesar de las actividades que estas órdenes religiosas tenían en favor del más necesitado o desfavorecido como indios, negros y criollos venidos a menos ya que los peninsulares (españoles nacidos en Europa), tenían sus propios hospitales o podían pagar los servicios de un médico privado, se podría decir que era algo si no igual si lo más parecido a las acciones propias de Protección Civil *que consiste en procurar la protección, asistencia y auxilio para toda la población ante cualquier tipo de desastre o epidemia*. El término como tal a un no se acuñaba ni siquiera se vislumbraba menos se tenía idea de cómo funcionaba y esta situación prevaleció incluso hasta la etapa de la Revolución Mexicana aunque en específico en este período del pueblo mexicano en lo que corresponde a la vida tras las trincheras ellos mismos se auxiliaban y se atendían o en el mejor de los casos cuando estaban por entrar en algún pueblo acudían al médico del mismo fuese por las buenas o por las malas o incluso el cura del pueblo también hacia las veces de médico y las iglesias pasaban hacer hospitales improvisados, aunque es importante señalar que esto no siempre era de buen agrado, toda vez que el “clero” se inclinaba al lado de la clase dominante la aristocracia y la naciente burguesía y esto ocurría cuando de algún desastre se hablaba o como ya se mencionó en caso de alguna revuelta social, además esta misma situación no es muy diferente a lo vivido en la etapa independentista cien años antes. Posteriormente en el transcurrir de los años de la historia mexicana y con los acontecimientos mundiales como la Primera y Segunda Guerra Mundial y sobre todo con la formación de la Cruz Roja en Europa por obviedad se da la formación de la Cruz Roja mexicana, que vendría a ser una forma incipiente de alguna manera de la Protección Civil, sin embargo lo que vino hacer un parteaguas que determinara el nacimiento de la Protección Civil en México fueron los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985, ya que la ciudad se encuentra en una zona altamente sísmica aunado a malas políticas gubernamentales, al cumplimiento



adecuado de los lineamientos establecidos en materia de construcciones, sin dejar de puntualizar que no todas las Delegaciones Políticas que conforman a la Ciudad de México tienen el mismo problema ya que algunas tienen más propensión a inundaciones, otras a deslaves y desgajamientos o como las que integran la parte central de la Ciudad entre ellas, Álvaro Obregón, Benito Juárez, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero y Venustiano Carranza<sup>52</sup>. Fue necesario vivir un sismo de proporciones fuera de toda lógica humana con consecuencias descomunales, pero que además despertaron la hermandad para con los connacionales dado que tras esta experiencia se vio la solidaridad tanto nacional como extranjera de aquí surge un grupo del voluntariado (Brigada de rescate topos de Tlatelolco A.C.) con solo la intención de apoyar las labores de rescate fuera de personas vivas o cuerpos inertes de los fallecidos que devolvían certidumbre a los familiares, pues a la fecha nunca se pudo dar una cifra total y exacta del número de personas que perecieron por estos acontecimientos; quedando además establecida oficialmente la Protección Civil mexicana así como la brigada de rescate ya referida e instaurando como una medida de prevención la práctica del Macro Simulacro cada 19 de septiembre como parte de una conmemoración luctuosa pero de igual forma como una advertencia para prevenir, y elaborar nuestros Programas Internos de Protección Civil, y fomentar cada vez más esa cultura de previsión.

### ***1.3.1 Organización Social en caso de desastres en la época prehispánica.***

En la época prehispánica, en general todas las culturas que se desarrollaron en lo que se comprende como parte del territorio mexicano, se formó una cosmovisión muy importante y a la vez peculiar sobre el universo que los rodeaba y el esclarecimiento de su entorno, buscando la satisfacción y la necesidad de explicaciones en Mesoamérica, es decir, en lo que esta gente creía o buscaba se encontraban respuestas a fenómenos naturales y hasta sociales, muy de acuerdo a su manera de ver la vida.

Un común denominador en las culturas que florecieron en esta etapa entre ellos las más representativas por el auge y fama histórica: Toltecas, Aztecas, Mayas,

---

<sup>52</sup> HERRERA Tovar, Ernesto (Diputado): *Panorama de la Protección Civil en el Distrito Federal*, México, Cámara de Diputados LIX Legislatura, III- La Protección Civil en el Distrito Federal, p. 56.

chichimecas y Otomís, figuraba un mundo inmerso en la religiosidad que como ya se ha manifestado en el presente trabajo jugaba un papel vital en la vida de sus habitantes, ya que para cada fenómeno natural tenían un dios de los que resaltan con el mismo nombre o diferente haciendo alusión al mismo hecho dentro de estas culturas el dios Tlaloc (dios de la lluvia), Huichilopostli (dios del fuego y de la guerra y para muchos incluso dios creador) fueron vitales, siempre ante cualquier suceso la explicación inmediata era estar recibiendo un castigo o un premio de los dioses y tan importante eran “sus creencias religiosas” que las familias inclusive tenían a sus dioses menores que cada quien adoraba en sus propias casas y que no estaban para el culto popular; es de obviarse que si ocurría un fenómeno natural dígase una inundación o un incendio, o un incluso uno de carácter social como una guerra era porque los dioses lo permitían.

La propia conceptualización que tenían para explicar la ocurrencia de un evento catastrófico también era muy vinculada a algún fenómeno astronómico, o sea, si en determinada fecha pasaba un cometa seguramente a la postre se daría una guerra o la muerte de un rey o un fuerte movimiento de tierra –tlalollin, terremoto en nahua, ollin (movimiento) y tlalli (tierra), movimiento de tierra<sup>53</sup>. Un claro ejemplo de estas creencias fue la propia Conquista de México por los Españoles representados por Hernán Cortés, para muchos en la Historia Nacional se ha visto como un ser crédulo y responsable de la derrota mexicana y no estando tan alejados de la realidad ya que este monarca Moctezuma Ilhuicamina creía fielmente, estos, eran enviados del dios Quetzalcoatl, situación que aunada a la antipatía y repudio que sentían por el pueblo mexicana otros grupos étnicos sometidos por los anteriores ya que fueron el pueblo con una identidad política y social más fuerte en el Valle de México y aún en otros lugares más apartados, culminó en una serie de acontecimientos que determinaron la derrota del pueblo mexicana.

---

<sup>53</sup> GARCIA Acosta, Virginia: *Los Sismos en la Historia de México*, México; Universidad Nacional autónoma de México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología social y Fondo de Cultura Económica. 2001, p. *prefacio* – CinnaLomnitz, Tomo II.

Su organización para hacer frente a estas situaciones no era formalizada como actualmente se ve esta, ya que hoy tenemos Bomberos, Cruz Roja y Protección Civil, dentro de ellos, es decir de la sociedad, se prestaban auxilio, hospitales no los había, tan solo curanderos personas adiestradas en el manejo de la herbolaria por tal lo más que se podía hacer era acercar a las personas más necesitadas con ellos pero dentro de estas culturas cuando se trataba de personas ancianas o niños que a criterio de ellos veían no iban a sobrevivir, sobre todo cuando eran catástrofes no se les ponía tanta atención ya que se consideraban grupos más vulnerables, era una cuestión de subsistencia.

Como una atención al pueblo se sabe que a veces cuando se daban hambrunas por plagas, inundaciones o cualquier otro tipo de desastre fueran guerras o incluso movimientos de tierra “sismos” y que se dieran pérdidas en sus cultivos, sus monarcas repartían de sus arcas lo que tenían almacenado a los habitantes más afectados, sin embargo esto como tal no se puede definir como Protección Civil, ni mucho menos la existencia de curanderos, brujos o hierberos como se les denomina en la actualidad, actividad que igual recaía en ocasiones en los sumos sacerdotes, ya que en primer lugar esto lo hacían como una cuestión de fraternidad o incluso por recibir un favor de los dioses, pero el sentido estricto por el que se fundó por ejemplo la Cruz Roja y Posteriormente la Protección Civil de estar preparados para poder dar una respuesta ante situaciones de emergencia bajo cualquier circunstancia con un carácter humanitarista, sin pretensión alguna.

#### ***1.3.1.1 El Pueblo de México ante las epidemias antes y después de la conquista española.***

Como ya se ha mencionado en otros apartados la idiosincrasia del pueblo mexicana o de los aztecas ya que estos términos se utilizan de manera indistinta y están en torno del antes y después de la fundación de Tenochtitlan, siempre ha sido muy enmarcada la funcionalidad que les represento su religiosidad Politeísta; como toda sociedad sin tener una manera lógica y científica de probar o de explicar, sucesos y procesos naturales en la ocurrencia de la misma vida de todo ser, siempre buscaron tener un porqué de todo lo que ocurría a través de establecer un dios para que cada acontecer de la naturaleza como la lluvia, el sol, la luna, el

aire, la muerte, la vida misma y como tal si se daba una enfermedad esta consecuentemente era producto de un castigo divino al igual que se obtenía la cura era un premio<sup>54</sup>.

Como toda sociedad se vieron propicios a desarrollar enfermedades que cuando no se controlaban se expandían y generaban epidemias en pueblos completos, aunque no sean muchos los registros de estos acontecimientos es bien sabido que sus únicos métodos de curación era con chamanes personas dotas de poderes mágicos que les permitía comunicarse con los dioses para que estos a su vez les dijeran como resolver o dar cura a determinadas enfermedades, tenían un amplio conocimiento en la herbolaria, ya que incluso los españoles aprendieron de los primeros en materia de medicina botánica. Se sabe que al igual que en el apartado anterior cuando había algún problema de epidemia se daba a la par y no de manera distante a un fenómeno natural o por lo menos así lo veían, por ejemplo las hambrunas que se generaban por cambios climatológicos derivando en una situación propicia para las enfermedades que terminaban con un gran porcentaje de indígenas, como lo referido por Alva Ixtlilxochilt acontecido en el año de 1450 una catástrofe pestilencial que diezmo a la población en especial a la gente adulta mayor, pudiendo pensar se trataba de una influenza que principalmente atacaba a las vías respiratorias y puede tener el enfoque de una epidemia<sup>55</sup>.

Las epidemias para las culturas prehispánicas en general reiteramos fueron consideradas un presagio de lo malo que sucedería después, es decir, nunca hubo un acontecimiento natural o fenómeno astronómico sin que hubiera para ellos una consecuencia funesta sea un desastre natural como un sismo o una epidemia, que incluso orillaba a la migración, tanto que los emperadores en

---

<sup>54</sup> MANDUJANO Sánchez, Angélica; CAMARILLO Solache, Luis y MANDUJANO, Mario A. : [en Línea]: *Historia de las Epidemias en el México Antiguo- Algunos Aspectos Biológicos y Sociales*, [30 de noviembre de 2015]. Disponible en: <<http://www.Uam.mx/difusión/revista/arb2003/Mandujano.html>>; p. 11.

<sup>55</sup> *Ibidem* p. 10.

algunas de estas epidemias tuvieron que llegar a emitir y dictar ordenes como el dar castigo o premiar a quien permaneciera en sus poblados.

Como el caso anterior podríamos estar citando varios sucesos ocurridos en esta época sin embargo la manera usual de actuar en los mismos fue igual siempre la justificación divina y el ayudar a los individuos más que por un sentido humanitario por esperar a cambio un premio divino, una compensación, lo único que se podría aproximar un tanto a la forma actual de ver de quienes deben o de quien debiese procurar las acciones preventivas de protección que es ya como tal aplicarla Protección Civil en parte ya que no se tienen y menos en esa época aun la visualización y la delimitación de qué es la Protección Civil, de cómo se aplica o se procede bajo sus lineamientos o quiénes intervienen en ella; fue el punto en el que los emperadores actuaban dando de sus propias reservas de alimentos que en el caso actual es lo que expresa Ernesto Herrera Tovar quien fuera Diputado Federal<sup>56</sup>, quien nos hace entender que el actuar en materia es corresponsabilidad tanto del ciudadano como de la autoridad vigente, que la aplicación de programas de beneficio social y entre ellos la Protección Civil corresponde al gobierno el aplicarlos y regularlos, así como el de implementar medidas que reduzcan al mínimo los embates de las epidemias o fenómenos naturales destructivos que diezman a la sociedad.

### ***1.3.2 La sociedad colonial una forma de organización frente a los desastres.***

En el presente apartado se observa que no hay mucha variación en cuanto a la mentalidad que se tenía con respecto a su cosmovisión, no cambia en mucho la temática en el proceder de la sociedad en el México Colonial ante un desastre y la forma en que se justificaban religiosamente además de cómo se actuaba en ellos, ya que la postura ideológica en la antigüedad tuviesen o no una relativa “modernidad” o no los españoles consideraban a los indígenas de Mesoamérica en un estado salvaje y ellos venían en el plan de civilizar y sacar de ese estado de barbarie a los pueblos americanos y que es un hecho que se ve con la llegada a la Nueva España de diferentes órdenes religiosas que vinieron a evangelizar y a

---

<sup>56</sup> HERRERA Tovar Ernesto; *Op.cit*, p. 30-31.

educar a los pobladores originarios de estas tierras, pero finalmente sin ninguna variante en el sentir religioso, es decir diferente *Dios, pero la misma* credulidad y la misma forma de razonar a todo tipo de fenómenos naturales epidemias o desastres.

Aquí la variante fue que las clases sociales pudientes (conformadas por españoles que llegaron a las américas sin fortuna alguna pero que con las encomiendas se fueron viendo beneficiados pudiendo a acumular riquezas), se comenzaron a organizar conjuntamente a los frailes que llegaron a estas tierras ya que ellos trataban ya de dar una explicación más científica a los fenómenos naturales como a la que se trataba de dar a los sismos de los cuales se creía eran aires atrapados al interior de las entrañas de la tierra misma y los cuales generaban los movimientos al intentar salir del interior o de cuevas subterráneas<sup>57</sup>, o incluso también aquí se llegaba a creer que de manera conjunta se sucedían fenómenos astronómicos y temblores, lluvias e inundaciones que viene siendo un tanto ideas que tenían las culturas prehispánicas; cuando se suscitaba un sismo de manera más piadosa y clemente con el pueblo, y se procedía a la reconstrucción de manera inmediata se organizaban procesiones y ofrecimientos a Dios para que se arreglará lo que se tuviese que arreglar, si de todo esto resultaban heridos, damnificados o enfermos finalmente correspondía a las diferentes órdenes religiosas atenderlos.

### ***1.3.2.1 Actuación de la población mexicana en el México Colonial ante las grandes epidemias y desastres que diezmaban a la sociedad.***

Las enfermedades y epidemias cuando estas primeras no se podían contener y se expandían fueron consideradas un presagio de desfortunio en esta transculturización cada uno tenía su muy particular forma de ver las cosas para los indígenas era un castigo divino pero más que ello un presagio en tanto para los españoles era un desatar el enfado divino sobre todos los malos incluyendo a los que no aportaban para la iglesia ningún dinero pues para ese entonces hasta las indulgencias eran vendidas, en esta época la iglesia igual a maso grandes

---

<sup>57</sup> GARCIA Acosta, Virginia: *Los Sismos en la Historia de México*, Op.cit, pp. 75-83.

cantidades de riquezas; todo esto tenía como finalidad según se percibe en su conceptualización de castigo divino la recapitación y el llamado a la reflexión.

En la primera etapa de la Nueva España del inicio colonial se vio muy incrementado el proceso epidemiológico por las condiciones de insalubridad que prevalecían en la sociedad la falta de medidas sanitarias, de buenos servicios de drenaje, la falta de médicos *–ya que cuando recién se establecieron los españoles en tierras mexicanas no traían un equipo médico como tal, si se enfermaban se basan a los servicios de la herbolaria nacional-*, aunado a un mal manejo de aguas residuales y desperdicios, desato un incremento desmedido de las enfermedades y que posteriormente se traducían en epidemias que además por no controlarlas en los lugares que se iniciaban se propagaban con la misma movilidad de las personas, en la época colonial se tuvo como más virulentas y mortales de las enfermedades a la viruela, sarampión, y el tifus, de la población indígena se vio una terrible perdida ya que se sabe los españoles introdujeron desde nuevos plantíos, animales, técnicas de construcción, aspectos médicos y costumbres pero también animales nocivos al ser humano como la rata, y las enfermedades.

Como los pueblos americanos no estaban preparados para estas enfermedades es decir sus cuerpos no tenían los anticuerpos necesarios para hacer frente a las mismas quedaban más expuestos a los contagios y a la muerte misma, habiendo perdido un gran número de la población indígena para trabajar en cultivos y minas y como parte de una práctica que en ese momento se llevaba se comenzó importar esclavos negros africanos que en el trayecto de su continente de origen a tierras de la Nueva España enfermaban gravemente pues los traían en condiciones de alta insalubridad y se llegó creer que incluso cuando los veían ya muy enfermos simplemente los dejaban sin alimento para que murieran y fueran arrojados al mar sin más que hacer por ellos por otro lado a los que veían en condiciones de ser vendidos y aun tener un lucro incluso los untaban con aceite para que su piel se viera lozana y ellos dieran un aspecto sano, pero que ocurría cuando entraban en contacto con el mexicano y con otros pueblos indígenas que les acarreaban contagios y sin tener conocimiento de la enfermedad o de sus

efectos devastadores no se sabía ni que tratamiento de los existentes podían funcionar así que la muerte era eminente pocos se salvaban.

Algunos eran cuidados por sus familiares otros por la caridad, en esta época fue muy usual que la clase aristocrática se diera a la tarea de formar o apoyar la vida conventual, los dispensarios e incluso hospitales para la atención de indígenas y españoles, eso si no juntos, todo con el afán de ganar unas cuantas indulgencias pero nada que fuese con el sentir de la Protección Civil que es como ya lo hemos venido manifestando a lo largo de este trabajo sino a beneficio personal para salvar “el alma de los infiernos” pues era la mentalidad del momento.

#### **1.4 Formas de Organización Social en México a Partir de los Sismos de 1985.**

Los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985 en la Ciudad de México, sobre todo el primero a las 07:19 de aquella mañana nos tomó a quienes lo vivimos por sorpresa, aquel amanecer fue sin duda una situación que sacudió no solo a la tierra sino a la sociedad como observadora y como parte viva de la realidad que se presentó, no solo cimbró el suelo también a la forma de gobernar al país y en específico al Distrito Federal, dio a pensar en lo adecuado o no de las leyes que nos regían en ese momento (como la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, Ley de Desarrollo urbano del Distrito Federal<sup>58</sup>, Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal y el Reglamento de construcciones para el Distrito Federal<sup>59</sup> entre otras); pero sobre todo despertó la conciencia ciudadana y de todos los sectores socio-económicos se vio la ayuda inmediata.

---

<sup>58</sup> LIBROS ECONÓMICOS EDITORIAL, Reglamento de Construcción del Distrito Federal de 1976: [en línea], [15 de MONTESINOS Carrera Rafael, Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa], [en línea], [30 de diciembre de 2015], disponible en: <tesiuami.uam.mx/revistasuam/Iztapalapa/include/getdoc.php?id=1374&article=1409&mode=pdf>, p. 185.

<sup>59</sup> *Ídem.*

<sup>59</sup> LIBROS ECONÓMICOS EDITORIAL, Reglamento de Construcción del Distrito Federal de 1976: [en línea], [15 de enero de 2016] Disponible en: <<http://www.smie.org.mx/layout/reglamentos-construccion/distrito-federal-reglamento-construccion-estatal-1976.pdf>>



Estos sismos y en específico el del día 19 de septiembre se han considerado los más importantes que hasta el día de hoy se han suscitado en el Distrito federal y en toda la República Mexicana, debido claro a la gran mortandad y destrucción que dejaron tras de sí, el impacto en gran medida se debió también a la falta de cultura de la Protección Civil, al que los mecanismos que hasta el momento se tenían para atención de emergencias fueron rebasados por la magnitud de los sismos, sin embargo ante el caos generado por la falta de organización del Gobierno Federal encabezado por el entonces presidente Miguel de la Madrid Hurtado y del Jefe del Departamento del Distrito Federal o Regente como también se le denominaba Ramón Aguirre Velázquez, surgieron grupos no gubernamentales. En la ciudad de México se concentraban una diversidad socio-económica así como existía (...la modernidad, también se observa la segregación social, la marginación, y la miseria)<sup>60</sup>, como en todo país subdesarrollado de Latino América.

Desde 1928 con la creación del Departamento del Distrito Federal y hasta el periodo del presidente de la Republica Miguel de la Madrid Hurtado 1982-1988, se manejaban usualmente los Planes Generales de Desarrollo Urbano del Distrito Federal,<sup>61</sup>(los cuales a la actualidad se continúan elaborando y con la misma finalidad planteamiento de estrategias a seguir en materia de urbanización y sus implicaciones)<sup>62</sup>, pero en este periodo y dados los sismos de 1985 se vio la

---

<sup>60</sup> *Ibidem* p. 181.

<sup>61</sup> PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO URBANO-“ El que determina la política , estrategia y acciones del Desarrollo Urbano en el territorio del Distrito Federal, así como las bases para expedir los programas de las subsecuentes ámbitos de aplicación...” SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA, Gobierno del Distrito Federal, [en línea], [30 de diciembre de 2015], Disponible en:<[www.seduvi.df.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo](http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo)>, portal.

<sup>62</sup>EN UN PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO URBANO, se establece las pautas y lineamientos a seguir en cuanto al crecimiento urbano, y a la forma de solventar los retos que han de enfrentar ante este así como la actividad y enfoque multidisciplinario que esto implica y la atención que de igual forma se requiere en cuanto a infraestructura dentro del Distrito Federal.

Gaceta Oficial del Distrito Federal/ décimo tercer época /31 de diciembre de 2003/n0.103.Bis., [en línea], [02 de enero de 2016], disponible en: <[www.seduvi.df.gob.mx/portal/docs/programas/programa-general/031231-pgdupdf.>](http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/docs/programas/programa-general/031231-pgdupdf.>), p. 9-16.

necesidad de revalorar dichos programas ya que se percibían insuficiencias; dando como resultado la necesidad de replantear el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de (1976) para dar paso al de (1987-1988), proponiendo políticas que buscaban la solución a la problemática que revistió con las características físicas del subsuelo, el aspecto económico, espacial, y de la infraestructura<sup>63</sup>, ya que una mala planificación en zonificación y distribución tanto de la mancha urbana, la deficiencia de servicios para los ciudadanos y un desequilibrio en el costo habitacional tanto para su adquisición como para su construcción y lo cual se manifiesta en concentrados importantes de la sociedad en unidades habitacionales o vecindades quizás mal diseñadas incluso, y la falta de capacidad de respuesta para atender emergencias derivan generalmente en un impacto mayor al que por sí solo pudiera representar un fenómeno sobre todo natural en estos casos, como lo es un sismo, una inundación o un incendio<sup>64</sup>.

De una u otra forma pareciera que antes de los sismos del ochenta y cinco lo que se buscaba era resolver la cuestión espacial y de vivienda, pues el incremento poblacional iba creciendo vertiginosamente sobre todo por migración, de algún modo el problema habitacional institucionalmente también se encontraba rebasado. El desarrollo de viviendas dignas a bajo costo era difícil si no se tenía algún tipo de ayuda para adquirirlas a través de algún crédito hipotecario, ya que la mancha urbana crecía porque la gente creyendo estar mejor en la ciudad cambiaban su lugar de residencia por falta de oportunidades en el interior de la república, cosa que además hizo a que se concentraran alrededor de centros de

---

<sup>63</sup> “Infraestructura.- Conjunto de condiciones materiales que hacen posible la producción. Los elementos materiales de la infraestructura son los caminos, las carretas, los puentes, las presas, las instalaciones y, en general, las obras públicas; es decir, lo que esta abajo de la estructura económica y la posibilita. Antes de que se puedan dar las relaciones económico-sociales de la estructura económica, es necesario que existan condiciones técnico-económicas dadas precisamente por la infraestructura”. ZORRILLA Arena, Santiago; MÉNDEZ Morales, José Silvestre: *Diccionario de Economía*, segunda edición; México, Limusa, p. 113.

<sup>64</sup> “Desde la perspectiva del urbanista, esta vulnerabilidad tiene que ver con las pautas de organización territoriales y funcionales en los centros urbanos. Así, a mayores niveles de concentración en el espacio, mayores niveles de complejidad funcional y social y en consecuencia, mayores niveles de vulnerabilidad socio-organizativa”. GARZA Salinas, Mario y RODRIGUEZ Velázquez, Daniel: *Los desastres en México, una perspectiva multidisciplinaria*, México-2001, Universidad Nacional Autónoma de México y Universidad Iberoamericana, p. 99-introducción.

trabajo o zonas industriales (como es el caso de la tragedia en San Juan Ixhuatepec en el que hubo varias víctimas mortales por haber tanta vivienda cercana a la planta de PEMEX o la Situación que se vivió en el sismo del 85 con las costureras y vecindades del Centro Histórico que hasta el día de hoy en algunos casos sirven de bodegas del comercio informal y vivienda al mismo tiempo agravando la situación porque no dan el mantenimiento que debiesen).

Por más que se hiciera para adecuar y subsanar fallas en la planeación del Desarrollo Urbano<sup>65</sup> no resultaron tan adecuadas a la fecha se continua con el crecimiento sin control, los estándares de vida se van reduciendo y los problemas urbanos empiezan a atentar en contra de la población, es decir, este crecimiento por si solo provoca problemas desde lo económico, urbano, social, político e incluso ambiental, mal servicio en atención a la ciudadanía y sobre todo disminuye la calidad e inversión constructiva y la capacidad de respuesta del estado ante una urgencia causado por un fenómeno natural o social, simplemente estos caos ponían de manifiesto y lo continúan haciendo la falta de equipamiento y lo inadecuado de la organización estatal y federal para hacer frente a ellos, ya que solo por mencionar y evidenciar la ineficacia del sistema justo diez meses antes, se había dado una desgracia que precedió a los sismos del ochenta y cinco de gran relevancia (la explosión de ductos de Petróleos Mexicanos PEMEX por sobre llenado y obviamente incremento de presión con el paso de gas y un mal funcionamiento de las válvulas que ayudaban a liberar la misma, en San Juan Ixhuatepec en el Estado de México un 19 de noviembre de 1984, en cuyo desastre hubo un gran número de víctimas por la gran cantidad de viviendas que con el paso del tiempo se fueron ubicando cerca de la planta de Petróleos Mexicanos).

En la capital del país durante los sismos del ochenta y cinco se vio más determinada la destrucción debido a que la Ciudad de México se encuentra

---

<sup>65</sup> “...pareciera ser que la magnitud de la catástrofe no se explica solamente por la calamidad que le dio origen sino porque los sistemas urbanos han ido incrementando su vulnerabilidad frente a la incidencia de fenómenos naturales. Su recurrencia ha determinado efectos cada vez más graves; es decir, las características del medio construido determinan el efecto final del fenómeno natural...”; *Ídem*.

asentada como es bien sabido en un lago desecado<sup>66</sup> de manera artificial ya que desde su fundación México Tenochtitlan donde se edificó “la ciudad” de manera permanente era un islote del lago de Texcoco, y sobre de esta también se construyó la capital de la Nueva España que a la postre de los años se convertiría en la Ciudad de México sede de los poderes federales. Además la ciudad se encuentra atravesada por el eje volcánico transmexicano y cinco fallas tectónicas, aunado a que en todo el territorio de la ciudad se encuentra en una cuenca cerrada que cuando llueve genera inundaciones además de tener zonas con pendientes, barrancas, cuevas y suelos minados como en las Delegaciones Políticas de Magdalena Contreras e Iztapalapa, nos da un lugar totalmente vulnerable.

En el momento de los acontecimientos de aquel ochenta y cinco, no se contaba con leyes, normas o protocolos de emergencias adecuados al crecimiento urbano menos existía el concepto de Protección Civil en México aunque internacionalmente ya se hubiera acuñado el término; se dice que la misma ya había nacido en el país según algunos, sin embargo otros piensan que definitivamente esta nació con estos sismos, pero antes de que esta tomara forma la iniciativa de la sociedad sin distinción de clases sociales y credos del pueblo mexicano en este caso específico de esta tragedia no tuvo comparación ya que el sentido humano y la conciencia que se tomó en ese instante al ver un país golpeado por los embates de la naturaleza y la necesidad de tener que levantarlo no tuvo precedente, de aquí incluso cabe señalar el nacimiento de una asociación civil que en el momento no comenzó su labor así, sino que al cabo de los años se constituyó como tal y que hoy día incluso han realizado otras actividades humanitarias a nivel internacional y que da paso al siguiente apartado, el grupo de la Brigada de Rescate Topos de Tlatelolco A.C; sin antes dejar de mencionar que en aquella época también contó demasiado la ayuda exterior, aunque nuevamente

---

<sup>66</sup> “Cuando se extrae agua del subsuelo, los terrenos se colapsan, los edificios registran hundimientos diferenciales y se hacen más vulnerables ante movimientos sísmicos. Este fue, quizá, el factor decisivo que hizo tan vulnerable a nuestra ciudad en el sismo de 1985 y será de nuevo la razón de mayores destrucciones si se presenta otro de características semejantes”. *Ibidem* p. 190.

se hiciera evidente la falta de organización gubernamental para la distribución de la misma.

#### **1.4.1 Brigada de Rescate Topos de Tlatelolco A.C.**

La brigada de los topos nace a partir de los “Sismos del 85, del 19 y 20 de Septiembre”, ya que la Ciudad de México no había registrado un terremoto “magnitud 8.1 en la escala de Richter”, aunado al posterior temblor que término de colapsar a los edificios que habían quedado reblandecidos, ante tanto desastre que se originó y la desgracia que aquejo a la nación ya que estos “movimientos de tierra” a todos los que vivimos ese momento nos tomaron por sorpresa, al verse rebasadas las instancias ya existentes para atender las emergencias, comienza el apoyo de la misma sociedad por la misma sociedad, sin ningún fin de lucro, por el simple hecho de empatizar con el prójimo y tomar la iniciativa para poder salir adelante como nación.

Ante tales eventualidades se conforma este grupo que inicial mente por los medios de comunicación tales como prensa y cadenas televisivas, dada sus maniobras arriesgadas y con escasa herramienta les comienzan a llamar los “topos”, y que en el presente llaman “Brigada de rescate topos de Tlatelolco A.C.”; este grupo de brigadistas voluntarios en la actualidad se auto definen como grupos de apoyo y rescate a nivel nacional e internacional tanto en fenómenos perturbadores: Geológicos, Hidrometeorológicos, Químico – Tecnológicos, Sanitario – Ecológicos y Socio Organizativos,<sup>67</sup> quedando formalmente constituidos en febrero de 1986, esta tiene el carácter de Asociación Civil, y dependen de donativos, periódicamente dan información a la sociedad en general, inician cursos y dan demostraciones de sus entrenamientos a la población y prensa nacional para que se conozca de su trabajo, cumpliendo además con la reglamentación internacional que emite la ONU denominadas USAR y INSARAG<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup>“terremotos, huracanes, inundaciones, incendios, explosiones, derrumbes, accidentes aéreos y ferroviarios tanto en un ambiente urbano como en uno forestal”.  
sitio oficial de la página de *BRIGADA DE RESCATE TOPOS DE TLATELOLCO A.C.*: [30 de noviembre de 2015]; Disponible en:<<http://www.topos.mx/conocenos>>.

<sup>68</sup>ONU, *Insaraga*; Grupo Asesor Internacional de búsqueda y rescate: *Preparedness-response*, [en línea], [14 de enero de 2016]; disponible en < <http://www.insarag.org/es.html>>

En la actualidad hay más brigadistas auto nombrados” topos”, no obstante quienes se llevaron los reconocimientos son los miembros de esta brigada.

### **1.5 Análisis Histórico del Desarrollo de la Protección Civil en Latino América.**

En el caso de América Latina podemos percibir un común denominador en la conformación social, sus gobiernos y su organización, su pasado histórico es similar provienen de una raíz indígena, con un mestizaje producto de esta raza y la de los conquistadores, también algunas como un recuerdo de la esclavitud del acarreo inhumano del continente Africano la gente negra; con una factor que enmarca generalmente a los latinos las grandes migraciones del medio rural a las ciudades con la sola idea de mejorar sus economías y sus oportunidades de vida, buscando solucionar cuestiones de urbanización y vivienda sin tomar las medidas necesarias y las consideraciones pertinentes de zonificación y de si los suelos son los adecuados si tienen o no pendientes, cuevas o están minados o si se asientan en ejes volcánicos o fallas tectónicas, tan solo la necesidad de tener un espacio de vida,. Vemos casos como los de Haití<sup>69</sup>, el país considerado como el más pobre del continente, con el terremoto que vivieron en 2010 se vio la falta de organización y de su capacidad de respuesta ya que transcurrieron días y no tenían una línea de acción establecida que diera respuesta a las demandas de su población fue necesario que llegara el apoyo internacional con equipo, personal preparado para atender este tipo de acontecimientos incluidos binomios (hombre-perro) para buscar de entre los escombros sobrevivientes, también les fueron enviados por la comunidad internacional alimentos y medicinas, incluso se sabe que su precario sistema de Protección Civil se vio rebasado y sin oportunidad de acción<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> DURAN Vargas Luis Rolando; *Nueva Sociedad Democracia y Política- Terremoto en Haití las causas persistentes de un desastre que no ha terminado*;[marzo-abril 2010],[en línea], [10 enero de 2016], disponible en: < <http://nuso.org/articulo/terremoto-en-haiti-las-causas-persistentes-de-un-desastre-que-no-ha-terminado>>

<sup>70</sup> “Los desastres se presenta cuando se desencadena una fuerza o energía potencialmente destructiva (amenaza) en un medio que se caracteriza por condiciones de debilidad ante esta, o por la incapacidad para reponerse de sus efectos (vulnerabilidad). La vulnerabilidad determina la intensidad del desastre, es decir, el grado de destrucción de la vida”. CUADERNOS DE LA CEPAL, *Elementos Conceptuales para la Prevención y Reducción de Daños, Originados por amenazas Socio naturales*; Naciones Unidas-CEPAL/Sociedad Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ), 2005; No.91, p. 9.

Aunque si bien es cierto sería un error limitar a solo sismos las emergencias que una población pueden vivir, así como se ha mencionado en el desarrollo del presente trabajo, una urgencia puede ser desde un incendio, un derrumbe, un tsunami (vinculado a actividades sísmicas), inundaciones o incluso los desencadenados por la misma actividad humana como situaciones que desencadenan del mismo vivir del hombre como los socio-organizativos tal como las manifestaciones o por el desarrollo de sus labores económicas en las industrias, explosiones o contaminaciones químicas. Sin embargo son los movimientos de tierra los más significativos ya que por las condiciones socio económicas incluso políticas de América y los grandes conglomerados de gente y las malas planificaciones urbanas así como la carencia de métodos preventivos y medidas educativas que lleguen al grosor de la población, son los que mayor impacto causan y que peores consecuencias acarrear, tanto que se registran pérdidas muy significativas en la sociedad, dejando una estela de daños materiales y psicológicos permanentes.

### **1.5.1 Caso Chileno.**

En esta Nación no se encuentra gran variabilidad en su pasado y la atención que daban a las urgencias por enfermedad o desastres naturales ya que tiene un pasado relativamente común al resto del continente Americano, las características de vida en las comunidades amerindias (indios mapuches) fue básicamente similar tenían dioses a quienes atribuían lo que vivían día con día, sus padecimientos incluso eran enviados por estos, y por tal tenían la obligación de dar tributos, ofrendas e incluso sacrificios humanos, se curaban a base de la herbolaria y ante los grandes desastres en ocasiones preferían emigrar a otras regiones para recomenzar sus destinos, después de su contacto con los europeos “españoles”, salvo algunos países como Brasil los demás fueron conquistas de estos y obviamente fueron formas similares de organización ante desastres y más que en ellos, de cómo atenderlos y la vida cotidiana, por lo general eran las órdenes religiosas que llegaron al continente las que se hicieron cargo de todas estas emergencias, o la alta sociedad que financiaba la beneficencia.

Este país al igual que México es en América uno de los más afectados por movimientos de tierra quizás en él, de mayor magnitud, pero con consecuencias posiblemente similares ya que hay congruencia en el tipo de economías y desarrollo histórico en estas naciones, se pudiera presuponer que el avance en materia de Protección Civil ha sido lento como el caso mexicano con el sismo del ochenta y cinco, pues por ejemplo el Terremoto que ellos sufrieron el 27 de febrero de 2010, evidencio lo precario de sus sistema, ya que tenían fallas en comunicaciones, transporte aéreo, tenían la posibilidad de medir riesgos más cómo atenderlos no, su diseño no estaba acorde con el lado internacional cuyos ejes son prevención, mitigación y reducción de riesgos. Las autoridades chilenas están conscientes del riesgo pues el mencionado aquí no es el único sismo de relevancia que han vivido, saben que sus características geofísicas territoriales los vuelven más vulnerables y no porque en Chile solo tiemble sino porque también tienen inundaciones, incendios, etc., es decir de manera permanente quedan expuestos al peligro. La conducción nacional de la Protección Civil hoy día, está radicada en el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, función que lleva a cabo a través de ONEMI<sup>71</sup> (Oficina Nacional de Emergencias) creada en 1974, y quien se encarga de coordinar a todo el sistema de Protección Civil en este país, a la fecha ellos al igual que México buscan tener implantado un buen Sistema de Protección Civil, buscan cumplir con su cometido que es la Prevención, Auxilio y Recuperación en caso de catástrofes, en ambos casos tienen incluso lugares de preparación para todos aquellos interesados en el tema, para el caso Chileno es la Academia de Protección Civil y en México la Escuela Nacional de Protección Civil, las cuales tienen como objetivo principal el capacitar, certificar, así como actualizar y especializar en teoría y práctica a todas aquellas personas que se vinculen al servicio de la Protección Civil, en los dos casos se desarrollan Planes Nacionales de Protección Civil, tienen comités (Chile-Comité Nacional de Operaciones de

---

<sup>71</sup>“La Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública es el organismo técnico del Estado de Chile encargado de la coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil. Su misión es planificar, impulsar, articular y ejecutar acciones de prevención, respuesta y rehabilitación frente a situaciones de riesgo colectivo, emergencias, desastres y catástrofes de origen natural o provocados por la acción humana”; ONEMI, *Oficina Nacional de Emergencias*: [en Línea], [12 enero de 2016], disponible en <<http://www.onemi.cl/>>.



Emergencias y en México Comité Nacional de Emergencias), en ambos han dictado leyes<sup>72</sup> destinadas al desarrollo de la Protección Civil y a tener fondos dentro de las finanzas nacionales para la recuperación de los países en situación de desastre, se percibe que hay voluntad y esfuerzo por parte de quienes dirigen el destino de esta nación pero al igual que México dada la cuantía de víctimas mortales y pérdidas materiales cuando se da una adversidad; se observa que aún falta trabajo por hacer aunque se den esfuerzos por tener una sociedad resiliente<sup>73</sup>.

Por último es de señalar la importancia y participación que en materia de Protección civil tiene en Chile el grupo denominado “Carabineros”, quienes tienen una labor coadyuvante en la misión de velar por la seguridad y tranquilidad de la población, vigilando por el orden público, y la Seguridad Interior Pública. La prevención es responsabilidad del estado y la sociedad.

### **1.6 EL común denominador en la historia de la Protección Civil mexicana y mundial.**

La Protección Civil en México y América latina es un término novedoso del siglo pasado, no hay un referente que diga que este ya se usaba o se había establecido desde la época precolombina o en la etapa colonial, si bien es cierto que para algunos la Protección Civil existe desde la Prehistoria<sup>74</sup>, pues los grupos buscaban su defensa y protección como comunidad ya que necesitaban sentir el apoyo y la protección del clan al que pertenecían, para otros al menos en el caso mexicano solo se considera nace a partir de la creación del Sistema Nacional de

---

<sup>72</sup> ONEMI/ Ministerio del Interior y Seguridad Pública, *Política Nacional para la Gestión de Desastres*;[en Línea], [14 enero de 2016], disponible en <[http://siac.onemi.gov.cl/documentos/POLITICA\\_NACIONAL\\_PARA\\_LA\\_RRD.pdf](http://siac.onemi.gov.cl/documentos/POLITICA_NACIONAL_PARA_LA_RRD.pdf)>

<sup>73</sup> ART.2.fc.“XLVIII. Resiliencia: Es la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad potencialmente expuesta a un peligro para resistir, asimilar, adaptarse y recuperarse de sus efectos en un corto plazo y de manera eficiente, a través de la preservación y restauración de sus estructuras básicas y funcionales, logrando una mejor protección futura y mejorando las medidas de reducción de riesgos”; LEY GENERAL DE PROTECCION CIVIL: [en línea], [Últimas Reformas DOF 03-06-2014 ];[11 de enero de 2016],disponible en <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC\\_030614.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC_030614.pdf)>

<sup>74</sup>HERRERA, Tovar Ernesto; *Op.cit*, P. 15.

Protección Civil<sup>75</sup>, a raíz de los sismos del ochenta y cinco; ahondando en este punto cabe señalar que en México se han creado instituciones y figuras que pudieran considerarse como la ante sala de la Protección Civil en el país, como lo es el caso de los “Serenos” desde la época de la conquista española aproximadamente del siglo XVIII a mediados del XIX, y que después se convirtiera o quedara vinculado a la imagen del velador, el sereno tenía la tarea de vigilar durante la noche que todo estuviese con calma y en caso de incidente o incendio se encargaba de dar aviso a los residentes del lugar, es menester señalar la actuación al respecto del Virrey Conde de Revilla Gigédo quien en 1790 expidió un reglamento donde se establecen los pasos a seguir en caso de incendios, también existió la Junta General de Socorros, se formó el cuerpo de bomberos en el periodo de gobierno de Don Benito Juárez y se dio la reestructuración del mismo en la etapa Porfirista, estableciendo también el *Consejo Nacional de Prevención de Accidentes* durante el gobierno del presidente Adolfo López Mateos, y la intervención que fueron dando las secretarías de marina y ejército hoy traducido en el Plan DNIII-E con atención y apoyo a la población en situación de desastres, pudieran ser ya considerados como un indicio del precedente de la Protección Civil en México<sup>76</sup>.

No obstante aunque se pueden considerar ambas posturas, este concepto surge inicialmente con todo lo que con lleva y con la finalidad que tiene y las formas de organización que implica<sup>77</sup>; promovido primero como una forma de ayudar a las

---

<sup>75</sup> “El binomio desastre-Protección Civil supone un tratamiento bajo dos dimensiones, una temporal y otra espacial...Existe la creencia de que la Protección civil es una disciplina nueva en nuestro país que prácticamente inicia a partir de la publicación del Decreto del 6 de mayo de 1986, en el que se establece la creación del Sistema Nacional de Protección Civil, sin embargo esta creencia desde mi punto de vista muy particular es errónea, debido a que en el transcurso de la historia de nuestro país hemos detectado que el establecimiento de la Protección Civil se remonta ya desde hace unos años atrás, lo que significa que esta nueva disciplina no es tan nueva como parece ser, sino lo que estamos haciendo realmente es el redescubrimiento de ella el cual en este trabajo que presentamos se demostrara que la historia está salpicada de ejemplos que aparecen con nombres y formas distintas a las que actualmente conocemos, o sea que la Protección Civil es tan antigua como la formación misma del país”, GARZA Salinas, Mario y RODRIGUEZ Velázquez, Daniel; *Op.cit*, p,249.

<sup>76</sup> *Ibidem* pp. 249-287.

<sup>77</sup> “Precisamente en el terreno de la Protección Civil, encontramos una de las responsabilidades esenciales de los gobernantes. La Protección Civil, **(entendida como un conjunto de actividades llevadas a cabo de acuerdo con una ordenada y previa planificación, cuya finalidad es la prevención de emergencias y desastres naturales y sociales, así como la realización de los**

víctimas de guerras y no a la sociedad que nada tenía que ver en los conflictos bélicos, pero a esta altura del presente trabajo hay que recordar que un precedente a nivel local primero, pero que posteriormente tuvo una expansión a nivel mundial y dio paso a la Protección Civil fue la Cruz Roja de la cual su fundador Jean Henry Dunant vivió personalmente el dolor humano comprendiendo así la necesidad de que no solo era ayudar a las víctimas que salían de entre los soldados heridos sino que en caso de guerra también quedaban víctimas civiles, por lo que había que idear mecanismos de carácter internacional y sin mediar antes el bando al cual perteneciera la víctima, sino que solo se ayudara a los heridos por el simple hecho de ser personas y el de estar propiamente inmersos en una sociedad, de aquí se da paso con el tiempo a que esta idea que había nacido para combatientes y víctimas de guerra también se extendiera para sobrevivientes de desastres producto de la naturaleza y del propio ser humano, destacando la importancia de la Organización de Naciones Unidas, que estableciera el Protocolo I: *Protección a las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales*” que da origen a lo que hoy conocemos como *PROTECCIÓN CIVIL*, en el Tratado de Ginebra en la revisión que tuvo en 1949, donde se estipula la protección no solo al personal militar sino a la población civil en caso de guerra y donde se da especial mención al respeto a hospitales, gente minusválida y mujeres encinta; este convenio se establece como una forma de coadyuvar con la Cruz Roja, todo esto se inicia en Europa, sin embargo al continuar en el siglo XX con procesos expansionistas entre las naciones de este continente y su afán desmedido de demostrar su poderío militar y económico aunado al inicio de la globalización de las economías y obviamente darse mayor flujo comercial entre naciones, estas organizaciones tanto Cruz Roja como ONU se fueron internacionalizando al igual que todo lo que de ellas emana.

---

**ajustes estructurales para reducir la vulnerabilidad de la sociedad, y la capacitación de ésta para enfrentar los acontecimientos y las tareas de reconstrucción)** no puede ser una tarea de carácter privado (lo cual no quiere decir que no deba haber una importante participación de la iniciativa privada y de la ciudadanía en general). Aquí encontramos una parte significativa del Leitmotiv de la tarea de gobernar”. HERRERA Tovar, Ernesto; *Op.cit*, p.11.

En América latina al igual que en México se han dado avances pero todavía evidentemente falta mucho por hacer desde el aspecto técnico operativo hasta lo que pareciera más simple la concientización de la población, aunado a la elaboración de normas que marquen un estándar no solo en América sino en el mundo ya que si todo fuera bien y hubiese progresos significativos cuando hay un conflicto bélico o desastres naturales fuera mucho menor el número de víctimas mortales, pues la capacidad de respuesta tan solo ya no mencionando la capacitación del personal de Protección Civil o de otras instituciones establecidas con fines comunes a está, y el equipamiento que se tiene reducirían sino a cero si de manera considerable las pérdidas tanto materiales como humanas.

En Asia por ejemplo tenemos el caso de Japón<sup>78</sup> que en cuanto a embates de la naturaleza su características son por ser isla y encontrarse donde se unen varias placas tectónicas el lugar donde se han registrado fuertes sismos y que incluso han propiciado tsunamis; sin embargo su respuesta es más eficaz comparada a proporción de territorio y de victimas con América, dígase el caso Chileno, Haitiano o Mexicano, destacando además el tipo de educación preventiva que tiene esta nación y el comportamiento que tenemos los latinos bajo estas circunstancias.

En Latino América la solución y la capacidad de respuesta ante un desastre depende del tamaño de su economía, quizás esta sea la diferencia sustancial por ejemplo con Japón que es un país Asiático de constantes avances tecnológicos y que cuando tienen una eventualidad que represente un importante riesgo a su población o infraestructura tratan de sacar lo mejor del aprendizaje que esto les puede representar y aportar buscando restablecer de manera breve la funcionalidad de su economía, desarrollo social y sobre todo de mitigar los efectos nocivos en la sociedad, para el caso latino pareciera imposible ponerse a la altura pues después de una catástrofe pasan años para alcanzar lo más cercano a la

---

<sup>78</sup> “La isla de Japón se ubica sobre la unión de varias placas tectónicas y sufren varios sismos violentos todos los años, por lo que las construcciones están diseñadas para resistirlos.” BBC MUNDO, [14 noviembre de 2015][en línea]; [fecha de consulta 20 de enero de 2016]; Disponible en: < [www.bbc.com/mundo/noticias/2015/11/151113-japon-terremoto-alerta\\_tsunami\\_ppb](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/11/151113-japon-terremoto-alerta_tsunami_ppb)>

vida normal que se tenía antes del suceso. En África el desarrollo que han tenido como continente a pesar de que muchos de los países que la conforman dejaron de ser colonias de naciones Europeas tan solo el siglo pasado, no tenían ni han tenido el progreso que presupondría haber sido o dependido de estas naciones, lo lógico sería que hubiesen progresado a la par que ellas sin embargo es visto que su atraso es de siglos a tras ni siquiera de años y que cuando han tenido desastres a intervenido la comunidad internacional forzosamente para hacerse cargo y un ejemplo de ello es la pandemia del ébola que se desato en el continente y que periódicamente ha tenido brotes en el mismo y que ha sido la ONU y Cruz Roja Internacional quienes han atendido a los enfermos y quienes han organizado y coordinado la ayuda exterior y que si de por sí ya estaban sumidos en un atraso absoluto y carente de medidas preventivas y mínimas de higiene hoy día como secuela de esta enfermedad se agudiza la vida en miseria y deja más vulnerable a la población.

Así como se puede observar hace falta a nivel global progresar en materia de Protección Civil, pero aún más en América<sup>79</sup> y en África, donde definitivamente se observa que el desarrollo económico y tecnológico está totalmente vinculado al desarrollo de la misma, que el predominio migratorio de zonas rurales a urbanas si a determinado el que haya una mala planificación para el desarrollo seguro de las ciudades, que los gobiernos finalmente han tratado de dar solución de espacio y vivienda a la población pero no de seguridad y que finalmente esto se vuelve un círculo vicioso, pues los incrementos poblacionales y mal estructurados rebasan cuando se da un desastre natural la capacidad de los grupos dedicados a la Protección civil y nuevamente se va incrementando el grado de vulnerabilidad traducido en pérdidas materiales y humanas, lo cual nos deja ver que en ocasiones las situaciones que se presentan no son de deseos sino de acciones, que el fin de la Protección Civil es muy loable siempre y cuando no se quede en

---

<sup>79</sup> "Durante las últimas cuatro décadas sea registrado en América Latina un aumento significativo del impacto de los desastres. Las pérdidas patrimoniales se han multiplicado hasta por ocho, y los países más pequeños, han sido los más afectados debido al tamaño de sus economías..." CUADERNOS DE LA CEPAL: *Elementos Conceptuales para la Prevención y Reducción de Daños, Originados por amenazas Socio naturales*. Op.cit, p. 19.

papel<sup>80</sup>, que la cooperación internacional no solo debe darse cuando ya sucedieron las situaciones de riesgo, que el compartir experiencias y mecanismos preventivos pueden hacer la diferencia. En México se han dado avances posiblemente en detectar riesgos, no obstante en lo que atañe a prevención, mitigación, y recuperación aún falta más desarrollo<sup>81</sup>, existen reglas para atender una emergencia pero que se haga hincapié en el aspecto preventivo o que se hagan exigibles las normas establecidas se deja vislumbrar de forma incipiente característica predominante en el continente Americano; la única nación en este continente que pudiera citarse como más avanzado en materia de Protección Civil y que no maneja este término cómo se maneja en la presente investigación es Estados Unidos de Norteamérica, con su Departamento de Seguridad Nacional, el cual tiene la misión de defender de ataques terrorista a la nación y hacer frente a los desastres naturales, pero destacando nuevamente el vínculo que se percibe en este punto conforme el tamaño de la economía nacional es el aspecto de vulnerabilidad de una nación y si bien es cierto que este país sufre demasiado de los embates que reciben por huracanes, también lo es que se restablecen de manera rápida, es decir, su retorno a la normalidad es sino de manera espontánea si en menor tiempo que en el resto de Latino América, donde pasan años luego de un desastre como en el caso mexicano y todavía hay personas que después de los sismos del ochenta y cinco no logran tener una vivienda.

---

<sup>80</sup> “El término desastre natural quizás no sea el más apropiado para comprender el fenómeno, sensibilizar a la comunidad e integrar a los actores que deberían involucrarse en una efectiva gestión del riesgo y una política preventiva.

Los llamados desastres ocurren sobre todo en zonas pobladas y afectan a sitios vulnerables que han sido ocupados por una sociedad para su residencia u otros fines. La localización de las actividades humanas compete a las personas y sus formas de organización, por lo tanto, que se produzca un desastre no depende solo de la naturaleza sino también de la decisión de instalar un asentamiento o actividad humana sin tomar en consideración las amenazas existentes y las vulnerabilidades que se desarrollan, variables que constituyen una situación de riesgo potencial”. *Ibidem* p. 11.

<sup>81</sup> “Es indudable que un sismo no es ocasionado por los errores de los gobernantes, pero se ha demostrado que la dimensión de los daños no está únicamente en función de las características del fenómeno natural, sino también en los problemas propios de una mala administración pública”. HERRERA Tovar, Ernesto; *Op.cit*, p.12.

## CAPITULO 2. LA SOCIEDAD MEXICANA Y LA CULTURA DE PROTECCIÓN CIVIL EN LA ACTUALIDAD.

### **2.1 Organismos Públicos de la Ciudad de México Vinculados con la Protección Civil y las Unidades Habitacionales.**

Antes que nada, hay que hacer una breve conceptualización de lo que se entiende por institución<sup>82</sup> y por un organismo, en el primero se comprende es una forma de organización de carácter gubernamental o social, en ellas se pretende ordenar y normar el comportamiento de un grupo de individuos que buscan o se conforman para lograr un mismo fin; por otro lado al hablar de un organismo<sup>83</sup> sabemos se refiere a un conjunto de oficinas o dependencias que para su funcionamiento se basan en un sistema que está estructurado y que se conforma por un grupo de personas que pretenden las mismas metas o fines, por lo que entonces se estima como características fundamentales de un organismo la interacción, cooperación y objetivos afines, sobre todo cuando su función es de índole social.

Por lo cual encontraremos el uso de ambos términos como formas sinónimas, aunque cabe señalar que el término de institución se usa más para cuestiones de índole social como instituciones benéficas y organismo para dependencias gubernamentales. Con esta breve aclaración se pretende hacer ver que de los organismos o instituciones vinculadas a la Protección Civil las podremos encontrar referidas de manera indistinta. Así pues se encuentran como instituciones que apoyan el funcionamiento de la Protección Civil en México, específicamente en el Distrito Federal a la Cruz Roja, los Bomberos y Policía (Secretaría de Seguridad Pública), ya que las personas que realizan actividades de Protección Civil, son individuos de primer contacto, es decir cuando se presenta una emergencia

---

<sup>82</sup> "Institución.- f. Acción de instituir: la institución de los juegos florales.//Cosa establecida; la Universidad es una institución Pública (SINÓN. Enseñanza, instrucción.)/For. Nombramiento de heredero.// Ley u organización fundamental; las instituciones de un país (SINÓN. Constitución.)/Casa de educación o instrucción; una institución de muchachas. **(SINÓN. Establecimiento, fundación, patronato.)**, colección metódica de una ciencia, art. Etc, instituciones de Derecho Mercantil." *PEQUEÑO LAROUSSE, en color Ramón García- Pelayo y Gross*; México, Larousse, tomo uno (a-ll)-1; p. 498.

<sup>83</sup> "m.-Conjunto de órganos que constituyen el cuerpo animal o vegetal, estudiar el *organismo humano*.//Fig, Conjunto de leyes, usos y costumbres por que se rige un cuerpo o institución social.//Conjunto de oficinas, dependencias o empleos que forman un cuerpo o institución. (SINÓN.v. Corporación.)". *Ibíd*em; tomo dos (m-z); p. 633.

derivada de algún desastre del índole que este sea son quienes acuden al lugar de los hechos y determinan que tipo de urgencia es o a quien le compete atender la misma, y a su vez prestan servicio tanto en vía pública como en domicilios a petición de parte.

La importancia de la Protección Civil es que de primera mano el personal de la misma puede comenzar a atender el riesgo presentado y hacer la diferencia en los resultados que se generen del evento, además de canalizar adecuadamente las necesidades ciudadanas, pues son personal que está en capacitación constante y se desenvuelve en el ambiente de la misma, de lo contrario, una persona que carece de cierta capacitación y entrenamiento, además de que retrasa el apoyo correcto y que esto puede hacer la diferencia entre la vida o la muerte incluso de una persona podría generar el despliegue de servicios de manera innecesaria o restar atención a quien pudiese estarlos necesitando de manera realmente urgente.

De la **Cruz Roja**, ya se habló en el capítulo anterior a nivel internacional, por lo que cabe señalar que en México tiene la misma forma de operar, es una institución que subsiste de colectas y donaciones (sobre todo de la colecta anual que se realiza), no tiene un carácter lucrativo, es de interés social y voluntario, que al igual que otras sociedades de la misma ha cooperado a nivel internacional cuando hay desastres. México la vio crearse en los inicios del siglo XX, cuando se vivía el proceso de la Revolución Mexicana, al adherirse a la Convención de Ginebra para mejorar el destino de los combatientes y enfermos de campaña, la primer mesa directiva que tuvo la *Cruz Roja Mexicana* fue establecida el cinco de junio de 1909 y como fundadora se considera a la señora Luz Eréndira González Cosío de López esposa del doctor Fernando López quien es una de las personas que participo activamente en la primer brigada de ayuda humanitaria que tuvo la naciente Cruz Roja Mexicana, reconocida a partir de aquí por la Cruz Roja Internacional como una más de sus Delegaciones.

Otra instancia que se encuentra estrechamente vinculada tanto a la población como a la función que desempeña la Protección Civil es el **Heroico Cuerpo de Bomberos** el cual es una institución de servicio a la ciudadanía, resultando



imprescindible para la protección de la vida y el desarrollo normal de la cotidianidad de nuestra gran ciudad, antes de que se estableciera este grupo, los propios vecinos eran quienes se encargaban de apagar los incendios, por ejemplo en la época prehispánica los vecinos del lugar donde se produjera el incendio buscaban la manera de apagarlo aunque en muchas ocasiones no lo logaran, e incluso tuvieran que abandonar la zona.

Posteriormente en la colonia acudían a los incendios bomberos que eran grupos de indígenas y los cuales iban dirigidos por un soldado español, además en esa etapa se dictaron normas que iban destinadas a regular el funcionamiento de la Nueva España entre ellas medidas para prevenir incendios, en ocasiones por ejemplo determinaban tener lejos a los que se dedicaban a cuestiones de pirotécnica, o los que se dedicaran a producir carbón generalmente todo aquello que produjera fuego trataban de que quedarán fuera de las ciudades, la alarma de fuego o en general cuando sucedía alguna eventualidad ya que los “primeros bomberos” también atendían inundaciones, eran los toques de campana y los “serenos” que daban el aviso inicial y luego a través de las campanas de las iglesias del lugar, esta forma de organización persistió hasta la etapa independentista en México, en este periodo aparece un Reglamento para los Bomberos Municipales, asignando también un lugar específico como cuartel para bomberos.

Como tal el primer cuerpo de bomberos estructurado con objetivos específicos fue fundado en territorio mexicano en el estado de Veracruz el 22 de febrero de 1973; en la etapa porfirista en el Distrito Federal dado el crecimiento poblacional y las necesidades que conllevan en 1901 se establecen tres estaciones de bomberos y se dota ya de línea telefónica para mejoras del servicio, en Tlalpan, Mixcoac, y Coyoacán, además de que en 1914 se reconoce la labor que prestaba a la sociedad y se les dota de los primeros vehículos de motor, igualmente en 1917, se envía al Coronel Blanquel comandante de bomberos a capacitarse y observar el funcionamiento de estaciones similares en Estados Unidos de Norteamérica (durante la etapa presidencial de Venustiano Carranza) así poco a poco fueron dotando de equipo a este Heroico Cuerpo de Bomberos inclusive con anterioridad

participaban en el desfile del 16 de septiembre, se agregaron más estaciones de bomberos, y lo más relevante es que en el siglo XX se creó la Ley del Heroico Cuerpo de Bomberos y su reglamento la primera entrando en vigor en 1999 y el segundo en el 2000, entrado ya el actual siglo formando una institución con un alto grado de especialización.<sup>84</sup>

La **Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México** es una dependencia de la administración pública de la Ciudad de México que tiene como fin salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, previniendo infracciones y delitos y todo aquello que quebrante las disposiciones gubernativas y de policía, así como todo lo dispuesto en los diferentes ordenamientos legales dispuestos para una sana convivencia entre capitalinos garantizando la paz y tranquilidad de los mismos, esta secretaria se fundamenta en el Artículo 21 Constitucional (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*),<sup>85</sup> donde se establece que es función del Estado, Distrito Federal y municipios velar por la seguridad de la ciudadanía, su antecedente la Secretaria General de Protección y Vialidad, en la actualidad está regulada por la *Ley Orgánica de la Secretaria de Seguridad Pública del Distrito Federal*, en la cual se establece su forma de organización y sus funciones obligatorias para con la sociedad, su historia realmente es muy reciente apenas el siglo pasado con los nombres y estructuras que maneja hoy día.

Estas instituciones están estrechamente vinculadas a la Protección Civil, ya que como inicialmente se indicó esta es de primer contacto determina cual es la

---

<sup>84</sup>HEROICO CUERPO DE BOMBEROS DEL DISTRITO FEDERAL, Portal Ciudadano del Gobierno del Distrito Federal, [en Línea]: *Historia de los Bomberos en el Distrito Federal* [fecha de consulta 16 de enero de 2016]. Disponible en: <[http://www.bomberos.df.gob.mx/wb/hcb/heroico\\_cuerpo\\_de\\_bomberos\\_del\\_distrito\\_federal/\\_rid/3?page=3](http://www.bomberos.df.gob.mx/wb/hcb/heroico_cuerpo_de_bomberos_del_distrito_federal/_rid/3?page=3)>

<sup>85</sup> "...La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución"...CÁMARA DE DIPUTADOS LXIII LEGISLATURA, [en línea]: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [08 de febrero de 2016]. Disponible en:< <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>>

urgencia real y de que se trata para evitar un despliegue infructuoso de los mismos, a su vez son los que más contacto tienen con la gente que vive en las Unidades Habitacionales, es decir con la ciudadanía en atender urgencias mínimas o que impactan aun número menor de habitantes, ya que en este caso en el presente trabajo no detallaremos lo que es el Plan DN-III-E<sup>86</sup> de la Secretaría de Defensa Nacional, que de manera conjunta a la Protección Civil colaboran en la mitigación del impacto de los desastres naturales o incluso los generados por situaciones de carácter socio-organizativo, pero que finalmente está más enfocado a las urgencias mayores cuando el número de víctimas mortales o lesionados e incluso de pérdidas materiales es aún mayor; es decir en una ciudad en carácter habitacional propiamente dicho si intervendrían siempre y cuando las consecuencias del desastre fueran mayores como en el caso de sismos o incendios graves que afecten a una cantidad elevada de personas, sin embargo en materia preventiva que es uno de los aspectos fundamentales de la Protección Civil este Plan a través de la Defensa Nacional no se aplica ni ella misma se dedica a esto como un objetivo prioritario que si es la temática principal en la Protección Civil.

Por último es menester mencionar en el presente apartado al Sistema Nacional de Protección Civil y al Centro Nacional De Prevención de Desastres, que coadyuva con el sistema para su mejor funcionamiento, así como el Consejo

---

<sup>86</sup> “La Secretaría de la Defensa Nacional de conformidad con lo establecido en el artículo 1/o. de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y los artículos 21/o. y 73/o. de la Ley General de Protección Civil por conducto de las Regiones. Zonas, Unidades Militares y demás organismos, cooperan con los tres órdenes de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), desarrollando actividades tendientes al apoyo a la población civil en casos de desastre, Instrumento operativo militar que establece los lineamientos generales a los organismos del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, para realizar actividades de auxilio a la población civil afectada por cualquier tipo de desastre.

Este Plan fue elaborado y aplicado a partir de 1966 como consecuencia del desbordamiento del Río Panuco, su denominación data del mismo año, a raíz de su inclusión en la Planeación de Defensa Nacional como anexo “E” y aunque en posteriores revisiones del plan de defensa, se ha presentado la disyuntiva de darle otro nombre, el Alto Mando (Secretario de la Defensa Nacional), decidió continuar designándolo como “PLAN DN-III-E”, debido a la identificación que bajo esta denominación tienen autoridades civiles, medios de comunicación y población en general.

La participación militar durante la aplicación del plan DN-III-E, se realiza para atender tanto fenómenos naturales como antropogénicos, siendo los principales: Incendios, Huracanes, Sismos, Volcanes, Cambios Climatológicos importantes como temporada de nevadas y época invernal”, SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL, [en línea]: Plan DN-III-E, [10 de febrero de 2016]. Disponible en: < <http://www.gob.mx/sedena/acciones-y-programas/que-es-el-plan-dn-iii-e> >

Nacional de Protección Civil, de los cuales se hará mayor referencia en los siguientes puntos, por lo que solo diremos que estos no solo apoyan a la Unidades Habitacionales en caso de desastres, sino a toda la población de la nación son brazos importantes de la Protección Civil pero no están enfocados en esta parte de la sociedad en específico, pero si se conforma a raíz de los Sismos de 1985 en México ante los resultados que se vieron posteriormente por no tener estructurados los mecanismos de prevención y atención de riesgos en el país y en gran medida al ver todas las tragedias humanas que se pudieron haber evitado en Unidades Habitacionales si antes de tamaña desgracia se hubiesen tenido medidas y sobre todo leyes e instancias que promovieran y legislaran al respecto.

### **2.1.1 El Sistema Nacional de Protección Civil.**

En octubre de 1985, de manera inmediata a la gran catástrofe que marcara la memoria y vida de los mexicanos que vivimos los embates de dos grandes sismos en este año en el mes de septiembre, mediante acciones y planeación de los sectores público y social se conforma el Comité de Prevención de Seguridad Civil<sup>87</sup>, el cual tenía la misión de realizar estudios, investigaciones, con elementos estructurales, tecnológicos, y las experiencias obtenidas, para así poder establecer, planear y organizar al Sistema Nacional de Protección Civil.

En base a los resultados funestos de las sismos de 1985, que derivaron en desgracias personales y daños económicos, en México surgió la necesidad de crear una institución que estudiara los aspectos técnicos en materia de prevención de desastres, se ve la inquietud de tener un sitio donde se generara conocimiento especializado para comprender fenómenos tanto naturales como antropogénicos, desarrollar técnicas para reducir riesgos y conocer causas generadoras, pudiendo estar en condiciones incluso de prevenir.

El Gobierno Federal se da a la tarea de establecer el **Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC)** “por lo que en mayo de 1986 se publica el decreto presidencial por el que se aprueban las bases para establecer este Sistema, así como el Programa de Protección Civil y se integra la Coordinación General de

---

<sup>87</sup>OFICIALÍA MAYOR – Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales – Dirección de Servicios Generales/ Departamento de Protección Civil/ *Sistema Nacional de Protección Civil*, México-noviembre 1992, pp. 1- 4.

Protección Civil dentro de la estructura de la dirección General del Registro Nacional de Población”<sup>88</sup>. Quedando constituido el Sistema Nacional de Protección Civil, como un mecanismo para preservar la integridad física y posesiones de los mexicanos ante el embate de los fenómenos naturales o sociales, haciendo de manera análoga lo propio los demás estados de la federación incluyendo sus necesidades y propias realidades ya que la finalidad de contar con un sistema en materia de Protección Civil no era solo contar con lineamientos para atender urgencias y contingencias por sismos sino por todo tipo de eventualidades meteorológicas, sociales de cualquier índole, Huracanes, incendios, inundaciones, etc<sup>89</sup>.

Posteriormente y ante las necesidades de ir forjando y cimentando más al sistema de Protección Civil que se estaba iniciando en México de manera estructurada posteriormente en 1988 se establece la Subsecretaria de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social y la Dirección General de Protección civil ambas dentro de la Secretaria de Gobernación, posteriormente contando con el apoyo y colaboración del Gobierno de Japón el cual dio a su similar ayuda para mejorar conocimientos existentes en relación con la prevención de desastres sísmicos y aunado al interés de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) quien decide promover y alentar a su personal académico de alto nivel para que se dedicara a actividades de investigación y desarrollo en prevención de desastres; se complementan y unifican bajo un solo objetivo común que da paso a la creación, el 20 de septiembre de 1988, del **Centro Nacional de Prevención de Desastres, CENAPRED**, siendo inaugurado el 11 de mayo de 1990, y contando con personal capacitado en convenio con el Japón<sup>90</sup>, con carácter de órgano administrativo desconcentrado y jerárquicamente subordinado a la Secretaría de Gobernación. Con el apoyo económico y técnico del Japón se construyeron las instalaciones del Centro; la UNAM aportó el terreno para su construcción bajo un

---

<sup>88</sup>HERRERA Tovar, Ernesto; *Op.cit*, p. 23.

<sup>89</sup>OFICIALÍA MAYOR – Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales, *Op.cit*, p.4.

<sup>90</sup> Centro Nacional de Desastres CENAPRED- Secretaria de Gobernación, *Informe de Actividades 1990 - Programa de Trabajo 1991*.BIB No.8, pp. 5-7.

comodato proporcionando además personal académico y técnico especializado; la Secretaría es quien provee recursos para su operación.

Actualmente es un centro muy activo y moderno de investigación en desastres continua colaborando bajo convenios con Japón y va actualizando sus laboratorios de investigación, tienen un área de difusión en la cual su objetivo es dar a conocer los conocimientos que tiene sobre fenómenos perturbadores, desarrollos tecnológicos y medidas de preparación para la reducción de los riesgos derivados de los mismos, también cuentan con área editorial donde reproducen material con la información que recaban de sus investigaciones, y además sus áreas técnica y de capacitación en las cuales se enfocan precisamente a generar esta gama de conocimientos en materia de desastres y como contrarrestar y prevenir sus efectos destructivos en la sociedad.

Cuenta con la formación de sistemas estatales de Protección civil y el Programa Nacional de Protección Civil, y tanto el programa como el sistema se encuentra regulados por “La Ley General de Protección Civil”, cabe señalar que diez años posteriores a los sismos del ochenta y cinco también se crearon los comités científicos asesores del Sistema Nacional de Protección Civil como órganos de prevención y atención de desastres.

### ***2.1.2 El Consejo Nacional De Protección Civil.***

Estando consientes de los daños que producen y la forma en que impactan a la población los desastres, se ve propicia la necesidad de manejar un rubro a nivel gubernamental enfocado a la reducción de riesgos y sobre todo con la visión de reducir a través de la prevención los mismos, complementando lo que representa el Sistema Nacional De Protección Civil y el Centro Nacional de Prevención de desastres.

En busca de tener un Sistema de Protección Civil actualizado y eficaz en el antes, durante y después de una urgencia, que son objetivos claves en la atención que se da en estos casos y pretendiendo estar a la vanguardia contando con protocolos vigentes incluso a nivel internacional, los cuales permitan garantizar una adecuada coordinación entre los participantes y las órdenes que se dan a nivel gubernamental sea federal o estatal, fue favorable la creación el once de

mayo de 1990, mediante decreto del Ejecutivo Federal, el **Consejo Nacional de Protección Civil**, se forma como órgano consultivo y coordinador de acciones y de participación social en la planeación de la Protección civil, y el cual es encabezado por el presidente de la Republica, 12 secretarios de estado y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con carácter permanente<sup>91</sup>, esto sucedió en el periodo de gobierno del expresidente Lic. Carlos Salinas de Gortari, quedando solo como algo normativo pero no llevado a la práctica, hasta que en la etapa presidencial del Mtro. Felipe Calderón Hinojosa es cuando toma el carácter de legal la Protección Civil en México tomando otro gran Impulso con la promulgación de la Ley General de Protección Civil el seis de junio de 2012 cuando se promueve nuevamente la creación del Consejo Nacional de Protección Civil, llevando a cabo la primer sesión ordinaria ya bajo el mandato del Lic. Enrique Peña Nieto.

Por primera vez en la historia de México, el 28 de mayo de 2013, se instala el Consejo Nacional de Protección Civil como siempre se estableció desde sus primeros inicios como un órgano de Consulta y Coordinación de la Política de Protección Civil fomentando la participación responsable del gobierno y la actividad de los sectores de la sociedad, con el objetivo de fortalecer a nuestro Sistema Nacional haciendo más eficaz los beneficios a la población mexicana.

## **2.2 La Secretaría de Protección Civil del Distrito Federal.**

La Creación de la Secretaría de Protección Civil aparece en la Gaceta Oficial del Distrito Federal donde se decretan reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal misma en la que se adicionaron fracciones al artículo 15, en el cual se establece que:

“El Jefe de Gobierno se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, en los términos de ésta Ley, de las siguientes dependencias (...)”<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup>HERRERA Tovar, Ernesto; *Op.cit*, p. 23.

<sup>92</sup>LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL. [en línea]: Asamblea Legislativa VII Legislatura [13 de marzo de 2016]. Disponible en: <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-e6937bc8a449371542a9379c228a8920.pdf>>

Al artículo de referencia se le adiciona la fracción XVII en la que aparece ya la Secretaría de Protección Civil como una dependencia más para auxiliar al Gobierno local en sus funciones respecto a esta materia y por consiguiente se anexa el artículo 23 bis donde se establecen sus funciones:

**“Artículo 23 Bis.-** A la Secretaría de Protección Civil corresponde el despacho de las materias relativas a la protección civil y prevención al desastre: Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:(...)”<sup>93</sup>

Ahora bien en el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) y el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), la Secretaria de Protección Civil es considerada como una Unidad Estatal de Protección Civil<sup>94</sup>, esta tiene como objeto esencial la salvaguarda de la vida de los ciudadanos del Distrito Federal (recientemente denominada Ciudad de México), además de tener la encomienda de proteger en la medida de los posible los bienes y entorno de la población, mitigando efectos destructivos que los fenómenos perturbadores pudieran ocasionar a la infraestructura en servicios esenciales y estratégicos, para el desarrollo en la vida de la ciudad. Por lo que respecta a la “Ley General de Protección Civil, en el artículo que se refiere a continuación nos explica lo que debe entenderse por Unidad de Protección Civil.

**“Artículo 2.-** Para los efectos de esta Ley se entiende por:  
(...)

LVII. Unidades de Protección Civil: Los organismos de la administración pública de las entidades federativas, municipales o de las delegaciones, encargados de la organización, coordinación y operación del Sistema Nacional, en su demarcación territorial; (...)”<sup>95</sup>

Ahora bien de esta es una dependencia que para su funcionamiento se sustenta con recursos públicos, se maneja conforme a las políticas establecidas para ello y estipula los procedimientos y mecanismos adecuados para su operatividad, todo

---

<sup>93</sup>*Ibidem* p. 43.

<sup>94</sup>SECRETARÍA DE PROTECCIÓN CIVIL DISTRITO FEDERAL [en línea]: Unidad Estatal [13 de marzo de 2016]. Disponible en:<<http://www.proteccioncivil.gob.mx/es/ProteccionCivil/EntidadesFederativas?seccion=&entidad=Distrito%20Federal&municipio=>>

<sup>95</sup>LEY GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL [en Línea]: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión [13 de marzo de 2016]. Disponible en: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC\\_030614.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC_030614.pdf)>, p. 7.



ello para poder cumplir con sus objetivos de capacitación y prevención, pero de igual forma para poder dar atención y hacer frente cuando ya se dieron los acontecimientos de un desastre y que ponen en riesgo la integridad física y patrimonial de un ser.

Así pues podemos decir que su propósito se inclina a estos dos últimos puntos en este caso a los habitantes de la Ciudad de México, procurando mantener también su entorno, haciendo como ya se mencionó frente a riesgos<sup>96</sup>, siniestros<sup>97</sup>, emergencias<sup>98</sup> o desastres<sup>99</sup>, valiéndose de un sistema coordinado en el que se involucra la participación de la ciudadanía fomentando la Cultura de la Protección Civil y auxiliándose además de instrumentos y diagnósticos enfocados a lo mismo, los cuales tienden a establecer acciones preventivas en el caso de que ya haya consecuencias, de mitigación y auxilio y finalmente de rehabilitación, reconstrucción y recuperación cuando ya no se pueden evitar las secuelas del evento.

Por último cabe señalar lo que se adiciona al Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal<sup>100</sup> en el artículo 7 en las Fracción XVI, donde se establece de que dependencias se apoyaran la Administración Pública

---

<sup>96</sup> "RIESGO.- m. Peligro, contingencia de un daño//cada una de las contingencias que cubre un contrato de seguro"; *Pequeño Larousse, Op.cit*, p. 782.

<sup>97</sup> "SINIESTRO, TRA adj. (lat. sinister). Izquierdo: lado siniestro.//fig. Perverso, mal intencionado.//fig. Infeliz, funesto. (SINÓN.V: Triste)//Que aterra: mirada siniestra.//propensión a lo malo, vicios o resabio: ese mulo tiene muchos siniestros. (P.us)//Daño, destrucción o pérdida que sufren las personas o la propiedad por causa de muerte, incendio, naufragio, etc., y que hacen entrar en acción la garantía del asegurador. (SINÓN.V: Incendio).", *Ibíd*em p. 830.

<sup>98</sup> "EMERGENCIA.- f. Acción de emerger, lo que acontece cuando en la combinación de factores conocido, surge un fenómeno que no se esperaba. // punto de emergencia, punto por donde sale un rayo luminoso del medio que atraviesa.", *Ibíd*em p. 343.

<sup>99</sup> "DESASTRE.- m. Desgracia grande, calamidad. (SINÓN.V. Catástrofe y derrota.)//cosa muy mala, calamitosa: el examen fue un desastre.// Persona poco habilidosa en algo: eres un desastre jugando al tenis. // Persona mal vestida: apareció en el baile hecho un desastre.", *Ibíd*em p. 303.

<sup>100</sup>REGLAMENTO INTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, Prontuario Normativo de la Contraloría General del Distrito Federal. [en línea]: [14 de junio de 2016]. Disponible en:<[http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver\\_mas/65700/47/1/0](http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/65700/47/1/0)>

para el despacho de diversas materias que le competen, lo que el citado Artículo refiere a la letra dice:

**“Artículo 7°.-** Para el despacho de los asuntos que competan a las Dependencias de la Administración Pública, se les adscriben las Unidades Administrativas, las Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo, los Órganos Político-Administrativos y los Órganos Desconcentrados siguientes: (...)

XVI. A la Secretaría de Protección Civil:

A) Subsecretaría de Coordinación de Planes y Programas Preventivos;

1.- Dirección General de Prevención.

2.- Dirección General de Emergencias Mayores (...)”

A la fecha el presente artículo no ha sufrido modificación alguna; con esto se fija más el papel que representa la Secretaria de Protección Civil ante los riesgos que pueda sufrir la población de la ciudad ante cualquier riesgo del tipo que este fuera.

### **2.2.1 Su Creación.**

Su creación como en muchas organizaciones que surgieron en el país en materia de Protección Civil, fue a raíz de los sismos de 1985, ni si quiera por otros desastres de grandes magnitudes que ya había vivido el país como la explosión de los ductos de gas en San Juan Ixhuatepec en 1984, los efectos de huracanes que a través de la historia del país se habían vivido, la erupción del volcán Chinchonal en Chiapas en el año de 1982 y otro sismo de gran intensidad que hasta ese momento era el más fuerte de la historia nacional registrado el sismo de Veracruz de 1973 o conocido como el Terremoto de Orizaba; en México y en su capital en el Distrito Federal todo parte de los movimientos telúricos del 85 y no es que antes no existieran instituciones que prestaran ayuda en caso de siniestros pero no estaban tan estructuradas y organizadas como sucedió a raíz de estos eventos.

La Secretaria se crea para dar un carácter oficial, y para poder contar con un ente que aglutinara todo aquello que se encausara a disminuir el impacto producido tanto en la población como en la economía de la nación ante un desastre, que tuviese la capacitación y soporte técnico tanto nacional como internacional para poder desempeñar eficientemente sus labores, se crea como un órgano

centralizado<sup>101</sup> de la Administración del Distrito Federal su creación parte de la reforma al artículo 15 adicionando la fracción XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, sustentada además con el artículo 23 Bis, en el cual se encuentran las facultades y obligaciones que la misma ley le confiere tales como: Elaborar, Vigilar y Coordinar la ejecución de los Programas de Protección Civil en el distrito Federal; ejecutar los acuerdos que en la materia dicten el Jefe de Gobierno y el Consejo de Protección Civil y vigilar que sean observados por los demás elementos que conforman el Sistema de Protección Civil del Distrito Federal; elaboración de trabajos que en la materia le encomienden el Jefe de Gobierno o el Consejo de Protección Civil y resolviendo las consultas que se sometan a su consideración; también tiene encomendado la elaboración de programas de orientación y capacitación en la materia para los habitantes del Distrito Federal, así mismo Elaborar, operar, evaluar y actualizar el Atlas de Riesgo, en materia de protección civil de la Ciudad.

Así mismo en el citado artículo refieren igualmente como facultades relevantes como desempeño de la Secretaría el: Elaborar, operar, evaluar y actualizar el Registro Estadístico Único de Situaciones de Emergencia, Recabar, captar y sistematizar la información, para conocer la situación de la Ciudad en condiciones normales y de emergencia; Representar al Distrito Federal, cuando así se lo autorice el Jefe de Gobierno, ante toda clase de autoridades e instituciones nacionales e internacionales, en materia de protección civil, normar los establecimientos temporales para el auxilio de los habitantes del Distrito Federal, en situaciones de emergencia, registrar, evaluar, coordinar y vigilar a las organizaciones civiles, empresas capacitadoras, así como a las empresas de consultoría y estado de riesgo y vulnerabilidad, que por sus características se vinculen a la materia de protección civil, plantear al Jefe de Gobierno la política general de protección civil y sus principios generales, coordinar los dispositivos de apoyo para atender situaciones de emergencia o desastre a nivel ciudad

---

<sup>101</sup> “Centralizar equivale a reunir la decisión de las actividades del estado, de la Administración Pública o de cualquier otra organización, en su centro. La centralización administrativa conduce a la unidad en la ejecución de las leyes y en la gestión de los servicios”, RUÍZ Fernández, Jorge: *Derecho Administrativo II Lecciones de Cátedra*, Facultad de Derecho Sistema de Universidad Abierta, UNAM, 1995; capítulo dos, p. 17.]

coordinándose con las unidades delegacionales para una atención más focalizada, fomentando el estudio y las investigaciones así como el análisis y las opiniones de carácter técnico, científico y académico, en materia de protección civil, practicar visitas para verificar el cumplimiento de la Ley, Reglamento, términos de referencia y normas técnicas complementarias en materia de Protección Civil en establecimientos mercantiles que operen con licencia de funcionamiento especial, en establecimientos mercantiles que operen con licencia de funcionamiento ordinaria de teatros, cines y auditorios y espectáculos públicos con aforo mayor a quinientas personas, es el conducto para que el Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal se relacione con el Jefe de Gobierno integrando el patronato y participando de la junta de Gobierno del heroico cuerpo de Bomberos del Distrito Federal, también debe llevar el padrón de los certificados de cumplimiento de los establecimientos mercantiles señalados como de su competencia en la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal.

La Secretaría coordina y supervisa el funcionamiento del Sistema de Protección Civil para garantizar, mediante la planeación, prevención, auxilio y recuperación de la población así como de su entorno ante desastres involucrando a la sociedad y haciéndola participar de manera activa; tratando de restablecer el ambiente a un estado de normalidad, obviamente es quien cuando suceden estos desastres, solicita al Jefe de Gobierno la declaratoria de emergencia, para activar los mecanismos de actuación; es la facultada para establecer y suscribir convenios de colaboración en el ámbito administrativo con las partes que integran al Sistema Protección Civil, igualmente determina el uso de sus recursos en la adquisición de equipamiento y en el uso de los mismos para atender situaciones de emergencia. Esta es también la encargada de generar y activar la participación de empresas que se dedican a promover actividades de capacitación y consultoría en la materia y en el rubro de la evaluación de riesgos, además de que las supervisa y está en condiciones de revocarles los permisos de operación y/o de acreditación.

### **2.3 Órganos Político Administrativos (Delegaciones).**

Las Delegaciones Políticas o también como se denominaran Demarcaciones Territoriales, son la división administrativa en la Ciudad de México antes Distrito

Federal<sup>102</sup>. Se trata de divisiones territoriales y político administrativas análogas a los municipios en los estados y que con la última reforma serán alcaldías para 2017, aunque jurídicamente estas figuras representen diferencias, en 2018, serán ya dirigidas por un alcalde y un consejo que vigilará su actuación; la Asamblea Legislativa mediante la Ley orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, establece su número, espacio territorial y su nombre, su máxima autoridad es el Delegado Político y cuando se dé el cambio y se conviertan en Demarcaciones Territoriales será un Alcalde, en otras entidades federativas se tiene la figura de Presidente Municipal, aunque sin cabildo a cambio de estos “la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal nos indica a los Comités Vecinales”.

Los Delegados son electos cada tres años, dicha elección da a un candidato que gobierna por igual número de años, y cada dos periodos se da la coincidencia con la elección del Jefe de Gobierno.

Estos se encuentran respaldados e instituidos por un partido político deberán ser Mexicanos de nacimiento y sin otra nacionalidad avecindados en la Delegación que pretenden gobernar y obviamente en el Distrito Federal hoy Ciudad de México, con pleno goce de sus derechos ciudadanos y políticos, mayores de edad y no haber ocupado este cargo en otro periodo anterior, ni ser ministro religioso de ningún culto, cabe señalar que los que en algún momento han sido ya electos al menos de manera inmediata no lo podrán volver hacer, hecho que se viene registrando desde el año 2000 anteriormente el mismo Jefe del Departamento del Distrito Federal los designaba, se cita la anterior figura porque en la actualidad es el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

---

<sup>102</sup> Cabe señalar que el presente trabajo se desarrolló en la etapa transitoria en la que el Distrito Federal pasa nuevamente hacer la Ciudad de México. MARTÍNEZ Ahrens Juan, EL PAÍS, [en línea]: Nace la Ciudad de México y desaparece el Distrito Federal [fecha de consulta 13 de marzo de 2016]. Disponible en: < [http://internacional.elpais.com/internacional/2016/01/29/mexico/1454046375\\_598768.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/01/29/mexico/1454046375_598768.html)>;

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, [en línea]; [fecha de consulta 13 de marzo de 2016]. Disponible en: < [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016)>

En una Delegación se puede cambiar el límite territorial aunque es difícil que esto se dé, si esto sucediera, deberá contemplarse; el territorio, las colonias, las poblaciones (tipo de población incluso hasta por extracto económico), la posición y ubicación geográfica, en la actualidad son 16 Delegaciones Políticas: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Cuajimalpa de Morelos, Coyoacán, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza, Xochimilco; las cuales a su vez se subdividen en colonias y barrios.

Sus funciones esenciales son las de “administrar” un espacio territorial y proporcionar a su población los diversos servicios que estos puedan necesitar en su vida diaria, como lo son el mantenimiento a las vías públicas, al mobiliario urbano, a los parques que representan para la sociedad lugares de esparcimiento, la poda y retiro de sujetos forestales (árboles) cuando estos ya ponen en riesgo la integridad física o patrimonial del ser humano, también ayudan al mantenimiento del alcantarillado y del correcto desahogo de aguas pluviales con el mantenimiento de estas y el desazolve que se hace en coladeras, apoyan en el mantenimiento de Escuelas Públicas, y dan seguridad a la ciudadanía, así como también promueven actividades culturales y turísticas al igual que la práctica del deporte construyendo deportivos y administrándolos en beneficio a la población, pero sobre todo en materia de protección Civil motivo del presente trabajo tienen Unidades de atención en materia de Protección civil quien son quienes dan ayuda de primera instancia son el apoyo de primer contacto con la sociedad y en muchos casos pueden ser la diferencia entre una verdadera “desgracia”, además de promover la cultura de prevención entre la ciudadanía y elaborar los Atlas de Riesgo para tener bien especificados los puntos de más alta peligrosidad en el territorio de la Delegación que nos ocupe.

De ahí que tengan en gran medida la denominación de Delegaciones, ya que en ellas se delega a un grupo de personas electas democráticamente y las cuales representan a un partido político, poderes y facultades otorgados por otro Órgano Superior (aunque este mantenga la titularidad, en este caso el Gobierno de la Ciudad de México), para administrar y representar los intereses de otro grupo la

“sociedad” de la demarcación que se trate; las facultades recaen en la figura del *Delegado*, del que se entiende es, en quien se delegan las funciones y el cual se apoya en su equipo de trabajo, para cumplirlas.

### **2.3.1 Su Creación y Función Administrativa.**

Para poder comprender más el presente apartado es necesario conocer un poco de la historia del Distrito Federal, que se considera importante por los cambios político-económicos que se vivieron antes de conformar la ciudad tal cual se encuentra hoy y el cual durante el desarrollo del presente trabajo se vio en la transición para dar paso de nueva cuenta a la Ciudad de México, con los cambios que esto conlleva como el de tener una constitución propia, aunque no pase a ser un estado como tal, el territorio que comprende la Ciudad a su vez se encuentra dividido territorialmente hablando en Delegaciones Políticas, de las cuales en este cambio también tendrán modificaciones en su nombre, serán Demarcaciones Territoriales representadas por un alcalde.

Dentro de la historia del Distrito Federal o Ciudad de México, se ha dado la particularidad del interés desde la época prehispánica en la misma, es el sitio donde quedó asentado uno de los más grandes imperios de América Latina, cuando se dio la conquista Española, también la Nueva España se edificó sobre lo que quedó de los Aztecas, porque el conquistador pensó que así se daría más rápido la aceptación del pueblo indígena por lo que representaba el dominio de estos y la cultura que se introducía al país por ellos, fue el lugar donde se concentraron la vida económica y política de México, donde se manifestaron los avances más significativos de desarrollo social, económico y cultural, ni que decir que es donde radicó siempre el poder gobernante, por lo que se percibe existió gran rivalidad entre las regiones que conformaban al país, además existir una disparidad en el reparto de los límites que conformaban cada territorio.

La Ciudad de México ha evolucionado y cursado durante los siglos XIX, XX y lo que va del XXI, cambios radicales desde su política, su gobierno y de sus límites territoriales, históricamente fue parte del Estado de México y fue “expropiado”, para que quedará como lugar de residencia de los poderes de la federación, propuestas hubo muchas para que ahí quedaran radicados los poderes federales,

como la Ciudad de Querétaro o Aguascalientes, aunque siempre se vio la oportunidad que representaba el asentarse en esta ciudad y establecer en ella el Gobierno Federal, en primer lugar se encontraba la cuestión arquitectónica, la carga histórica que representaba y el desarrollo económico que en ella había, y cabe señalar que si representaba o significaba demasiado en estos aspectos la Ciudad, ya que para el Estado de México y quienes lo representaban fue muy difícil de aceptar e incluso siempre se dio el argumento del despojo el que les quitaran este territorio y como lo menciona en su obra Contreras Bustamante Raúl,<sup>103</sup> tanto se negaban a aceptar que por un tiempo coexistieron los dos gobiernos el de la Ciudad de México y del Gobierno del Estado de México.

Todo en un intento de echar para tras la decisión de que la Ciudad de México se convirtiera en un Distrito Federal, manejando inclusive la discrepancia social, en cuanto a que los ciudadanos de este iban a perder derechos políticos como el poder elegir a sus representantes y sobre todo a quien los gobernara.

Dependerían de quien fuese asignado por el Presidente de la República, como Jefe del Departamento, considerando además que los funcionarios de este gobierno no serían electos sino nombrados, además de no tener un órgano legislativo con facultades propias, se dependería del Congreso de la Unión y en el cual se compone por representantes de todos los estados gobernando todo lo respectivo al Distrito Federal, las instituciones del gobierno de la ciudad, sus aspectos legales y las prácticas político-administrativas, que se tienen revisten un interés para comprender parte de cómo nació el Departamento del Distrito Federal.

Las bases del mismo se establecen en la Ley Orgánica del Distrito federal, el 27 de diciembre de 1928 y el 30 del mismo mes y año<sup>104</sup> entra en vigor a partir de aquí se cambian los municipios para dar paso al nuevo régimen. El Departamento del Distrito Federal (DDF), era un ente público descentralizado de la

---

<sup>103</sup> CONTRERAS Bustamante, Raúl: *La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa- Historia y Perspectiva*, México; Porrúa, pp. 42-68.

<sup>104</sup> MIRANDA Pacheco, Sergio: *La Creación del Departamento del Distrito Federal –Urbanización Política y Cambio Institucional 1920-1934*, México; Instituto de Investigaciones Históricas-Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Historia Moderna y Contemporánea/50, p. 57.



administración Federal Mexicana mismo que se creó para gobernar al Distrito, de su fecha de creación lo tuvieron vigente hasta 1997, quien gobernaba era denominado Jefe del Departamento del Distrito Federal, igual con su establecimiento desaparece el municipio y se da paso a las DELEGACIONES<sup>105</sup>, las cuales eran gobernadas por dicho jefe a través de los Delegados que él nombraba; además de contar con el apoyo del Consejo Consultivo Central y de los Consejos Consultivos de cada una de las delegaciones.

En la Ley Orgánica del Distrito Federal, se plantean doce capítulos los cuales constaban de: ...”extensión y división del D.F., gobierno del D.F., atribuciones del Departamento del Distrito Federal, atribuciones del Jefe del Departamento del Distrito Federal., atribuciones de los Delegados y Subdelegados, hacienda del D.F., organización de la Policía del D.F., organización de la beneficencia pública, organización y funciones de los consejos consultivos, bases para la contratación de los servicios públicos locales y responsabilidades del personal.

Como puede verse, en términos generales la nueva Ley Orgánica del Distrito Federal sentaba las bases para la acción de las autoridades en el territorio, el gobierno, la hacienda, la policía (cabe señalar que esta quedaría bajo las órdenes del jefe del Departamento del Distrito Federal y de los delegados, la beneficencia, el personal, la participación ciudadana y la contratación de servicios públicos)”<sup>106</sup>.

Es importante destacar que aparece la forma esencial bajo la cual quedaría regida la gran Ciudad sede de los poderes federales, indicando además que se establece también el funcionamiento de la beneficencia pública y de la Lotería Nacional, también la forma de contratación de servicios públicos a fin de garantizar la viabilidad técnica, financiera, jurídica y social.

No obstante no todo funcionaba tan adecuadamente pues la forma en que se había dividido el territorio del Distrito Federal, es decir en las trece delegaciones que se establecieron de inicio no fueron las adecuadas, para una mayoría esta

---

<sup>105</sup>Delegación: Técnica administrativa de transferencia del ejercicio, que no de la titularidad de competencias de un órgano administrativo a otro inferior del mismo ente. PIERRE Colonna, d'Istra: *Diccionario de Términos Jurídicos*; (Alberto Rodríguez Zulaica, trad.). Madrid; Acento Editorial, Tercera Edición; 1996, p. 31.

<sup>106</sup> MIRANDA Pacheco, Sergio; *Op.cit*, p. 59.

división más que por integrar a los municipios que se encontraban de manera aledaña a lo considerado como el Distrito, obedeció más a fines de financiamiento para poder solventar los crecientes gastos que representaba el echar andar al mismo. De inicio las primeras delegaciones y Departamento Central se formaron con las municipalidades que ya existían como Tacuba, Tacubaya y Mixcoac<sup>107</sup>, para dar paso a las nuevas trece delegaciones que serían: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, San Angel, la Magdalena-Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.<sup>108:109</sup>

---

<sup>107</sup> “**Mixcoac**.-vocablo derivado de Mixcóatl; dios mexica de la vida nómada, de la caza y de la guerra, considerado también representación de la vía láctea, se dividía en la dualidad femenina y masculina iztacmixcoatlcitlalatonac (serpiente de nube blanca y estrellas que no brillan), para muchos la traducción tal cual es serpiente de nube, es un territorio que actualmente está comprendido dentro de la demarcación de la delegación Benito Juárez. **Tacuba**, barrio de la Ciudad de México que forma parte de la delegación Azcapotzalco, del Distrito Federal. Fue el señorío de Tlacopan, que desde 1430 formó parte de la triple alianza con México Tenochtitlan y Texcoco. Aunque sus dimensiones eran reducidas logró imponer su hegemonía hasta la frontera con el reino purépecha y dominaba a las poblaciones otomíes de Axocopan, Atotonilco, Cuautitlán, Cuahuacán, Jilotepec, Jocotitlan y Hueyepochtla. Fue conquistada en 1521 por las fuerzas españolas de Pedro de Alvarado, quien se instaló en la población durante el sitio de la capital de los mexicas. Fue municipio hasta 1928. Se conservó como una población aparte hasta el siglo XX, cuando fue absorbida por la mancha urbana. **Tacubaya**, barrio de la Ciudad de México situado en la delegación Miguel Hidalgo del Distrito Federal era una población conocida como Atlacuihuayan o Atlacocuaya. Estuvo dominada primero por los tepanecas y desde 1430 por los mexicas. Durante el Virreinato, Tacubaya dependió del corregimiento de Coyohuacan(Coyoacán), del marquesado del valle de Oaxaca. En 1841, en este pueblo se promulgaron las llamadas bases de Tacubaya que dieron final al movimiento armado de Mariano Paredes y Arrigalla y Antonio López de Santana Anna contra Anastasio Bustamante. En diciembre de 1857, los conservadores lanzaron el Plan de Tacubaya, mediante el cual desconocían la Constitución, lo que dio inicio a la guerra de los tres años. A mediados del siglo XIX, Tacubaya era una municipalidad que comprendía una gran zona desde Nonualco hasta Narvarte, pasando por Santa F, San Lorenzo, el rancho de Napoles, la hacienda de San Borja, la hacienda de sola, schola o xola, la piedad y la hacienda de la condesa. Se decía era “la capital de los pueblecillos cercanos a México “. En 1928 desapareció como municipio y en enero del año siguiente pasó a formar parte de la Ciudad de México. En 1970 quedó dentro de la delegación Miguel Hidalgo del Distrito Federal. MUSACCIO Humberto, *GRAN DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO DE MÉXICO VISUAL*, programa educativo visual, Andrés León editor, Quinta reimpresión, México 1993. pp 1263 y 1964.

<sup>108</sup> MIRANDA Pacheco, Sergio; *Ibíd*em p. 62.

<sup>109</sup> “**Azcapotzalco**, Azcatl (hormiga), Potzcalli (montículo), y co (lugar): Azcapotzalco, el hormiguero. Azcatl le reveló a Quetzalcóatl la existencia del maíz. Disfrazado de hormiga negra, Quetzalcóatl tomó los granos para convertirlos en el alimento del hombre mesoamericano. **Coyoacán**, los pobladores de la región procedían de diversos horizontes, buscando un sitio de vida. Desde Tula y México – Tenochtitlán, hasta Culhuacán, grupos originarios se establecieron en la región conocida como el lugar de los que tienen coyotes, “coyotlhua can”, Coyoacán. **Cuajimalpa**, el escudo de la Delegación Cuajimalpa contiene todo un nombre náhuatl, Cuauhximalpan, “lugar donde se labra o talla madera”, pues desde 1342 los tepanecas se instalaron en sus montes de ricos bosques y esa fue su forma de vida hasta comienzos del siglo XX. **General Anaya**.- su nombre se debió a quien libró batalla en el

Ahora bien, los delegados se entendía estaban obligados a conocer mejor tanto a su población como las condiciones locales que predominaban en su comunidad; históricamente se fueron dando diversos cambios sobre todo en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, ya que la fueron adaptando según problemáticas derivadas de la urbanización y del mismo desarrollo económico y social que tuvo la ciudad, un ejemplo de ello fue la reforma que se hace de la misma el 19 de junio de 1931, en la cual se determina que la Ciudad de México se convertía en la Capital del Distrito Federal, como la sustitución del Departamento Central quedando además anulada la Delegación Guadalupe Hidalgo y General Anaya integrando su territorio a la Ciudad de México, pues eran sitios ya muy urbanizados y próximos a lo que hasta ese momento se consideraba la ciudad.

---

ex convento de Churubusco en el año 1847, durante la invasión Estadunidense, donde el general Anaya cedió plaza a falta de municiones con una frase que se hizo legendaria: *“si tuviéramos parque, no estarían ustedes aquí”*. **Guadalupe Hidalgo**.- En 1563 fue bautizado como el pueblo de Guadalupe al sitio donde se ubicaba la Villa de Guadalupe, lugar en el que se estableció el culto a la Virgen María de Guadalupe, y que se sabe por cronistas del lugar ahí existió un adoratorio a Tonantzin que según Fray Bernardino de Sahagún significa “nuestra madre”, en 1828 se da a la Villa de Guadalupe nombre tradicional de la localidad el título de ciudad. En 1931 pasa a ser delegación del Distrito Federal con el nombre de Villa de Gustavo A. Madero, y en 1941 cambia el nombre actual de la Delegación Gustavo A. Madero. **Iztacalco (Ixtacalco)**, quiere decir “en la casa de la sal”, de iztatl o ixtatl (sal) y calli (casa). Su nombre cobra sentido cuando nos remontamos a las épocas prehispánicas en las que esta región era un lugar de agua y comercio, de transporte acuático, de lagos y ríos. **Iztapalapa**; la demarcación, como otras zonas aledañas que comparte su horizonte, tiene su origen en los asentamientos que se ubicaban lo mismo en tierra firme que sobre el agua. Su nombre, Iztapalapa proviene del náhuatl y significa: “en el agua de las lajas”. **Magdalena Contreras**, la Delegación toma su nombre del río Magdalena, que le da vida a los cuatro pueblos originarios: Atlitlic, Totolapan, Aculco, Ocotepc y también del obraje y hacienda de Contreras que fuera propiedad de Tomás de Contreras y su hijo Diego en el siglo XVI. **Milpa Alta**, se dice que un enviado de la corona nombró como Milpa Alta a la zona de sementera de maíz, por estar por encima de la Ciudad. Sobre sitio indígena malacachtépecmomoxco se levantó, en el siglo XVI, la Villa de nuestro señor de la Asunción Milpa Alta. **San Angel**, actualmente pertenece a la delegación Álvaro Obregón, a comienzos del siglo XVII llegaron a este sitio los carmelitas descalzos quienes fundaron el colegio y convento de San Ángelo Mártir, en los terrenos que iban de San Jacinto al pueblo de Chimalistac. Fue justamente la influencia del convento lo que dio origen al nombre de San Ángel y desplazó al de Tenanitla. Aún se conservan las calles empedradas de la época colonial. **Tláhuac**, Su nombre original era Cuitláhuac, y hay quien asegura que su significado es estar a cargo de algo, otros afirman que se origina en las algas desecadas, cuithahuaqui, que se comían con sal y limón, Tláhuac está en todos los sentidos, hermanada al agua. **Tlalpan**, Tlalpan conserva la huella de los primeros pobladores de lo que después sería el Valle de México. Su nombre significa “Sobre la Tierra”, una enorme zona lacustre que dio vida y alimento a nuestros antepasados”.

*SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA*, con la colaboración del CONSEJO DE LA CRÓNICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, A.C., Asociación de Cronistas del D.F. y zonas conurbadas, A.C.; *Ciudad de México-Crónica de sus Delegaciones*, México D.F., diciembre de 2007.

De hecho también Tacubaya, y las Villas de Tacuba y Mixcoac muy pronto quedaron inmersas dentro de la mancha urbana; incluso para algunos la redefinición político administrativa se deriva más de cuestiones económicas que sociales, pues cuando se dio este nuevo reordenamiento en 1931 se vivían secuelas de la famosa crisis internacional de 1929. En 1941 en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (31 de diciembre de 1941),<sup>110</sup> en el Artículo 8 que a la letra dice:

**“Artículo 8.-** para los efectos de esta ley el Distrito Federal se divide en:

- a) En la Ciudad de México y,
- b) En las delegaciones, que serán: Villa Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Ixtacalco, Coyoacán, Villa Álvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.”

También en la citada ley en su Artículo 9, nos reafirma como se había conformado poco apoco el Distrito Federal.

**“Artículo 9.-** La Ciudad de México está formada por las antiguas ciudades, villas, colonias, haciendas, ranchos y poblados comprendidos en los límites siguientes:...”

Posteriormente en la reforma que se da en esta multicitada Ley reglamentaria además de la base 1ª. Fracción VI, del artículo 73 de la Constitución del 31 de diciembre de 1970<sup>111</sup>, bajo la presidencia del Lic. Luis Echeverría Álvarez, se establece en su Capítulo II artículo 10 que a la letra dice:

**“Artículo 10.-** El Distrito Federal o Ciudad de México se divide, para los efectos de esta ley y de acuerdo con sus características geográficas, históricas, demográficas, sociales y económicas, en dieciséis delegaciones denominadas como sigue:

1. Gustavo A. Madero.
2. Azcapotzalco.
3. Ixtacalco.
4. Coyoacán.
5. Álvaro Obregón.
6. La Magdalena-Contreras.
7. Cuajimalpa de Morelos.
8. Tlalpan.

---

<sup>110</sup>LEY ORGÁNICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. 31 de diciembre de 1941, [en línea]: Promulgada por el presidente constitucional de los Estados Unidos de México Manuel Ávila Camacho;[fecha de consulta 04 de abril de 2016].Disponible en:

<<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/61/pr/pr22.pdf>>

<sup>111</sup>LEY ORGÁNICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. 31 de diciembre de 1970, [en línea]: Promulgada por el presidente constitucional de los Estados Unidos de México Lic. Luis Echeverría Álvarez;[fecha de consulta 04 de abril de 2016].Disponible en:

<<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/61/pr/pr23.pdf>>

9. Ixtapalapa.
10. Xochimilco.
11. Milpa Alta.
12. Tláhuac.
13. Miguel Hidalgo.
14. Benito Juárez.
15. Cuauhtémoc y
16. Venustiano Carranza.<sup>112</sup>

Estableciendo en el artículo 11 de la ley en comento, los límites de cada Delegación, enmarcando las funciones de los delegados, de las juntas de vecinos y del consejo consultivo. Cabe aclarar que los términos de Ciudad de México y Distrito Federal se manejaban de manera indistinta, no obstante en la historia se ubica más el término de Ciudad de México a partir de 1928 y todavía en 1941, pero en 1970 se denomina básicamente como Distrito Federal, sin embargo la ley de referencia siempre fue denominada *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal*, está en un periodo breve bajo el mandato del presidente de la República Mexicana Luis Echeverría Álvarez fue reformada en tres ocasiones 1971,1972 y 1976, sin tener cambios significativos en su esencia.

En 1978 se abroga la de 1970 siendo publicada la nueva ley el 29 de diciembre de 1978<sup>113</sup>, que tenía mucha similitud con la anterior en esta se estipulaba de quienes

---

<sup>112</sup> Los nombres de otras Delegaciones ya fueron referidos en el presente trabajo por lo que se citan los faltantes nombres de las actuales Delegaciones:

**Álvaro Obregón.**- la antigua delegación San Ángel cambio su nombre en 1932 por el de Villa Álvaro Obregón, para honrar y perpetuar la memoria del general revolucionario y presidente de México que fue asesinado en el restaurante La Bombilla en el año de 1928, (donde se ubicaba este restaurante fue colocado el monumento a Obregón y en él se exhibía la mano que perdiera en batalla). **Benito Juárez.** Como un homenaje al Benemérito de las Américas esta delegación recibe el nombre de Benito Juárez. Es un tributo a la defensa de la patria, a los valores republicanos y a la figura de este presidente indígena, quien encarnó estos ideales en México. **Cuauhtémoc.**-En 1521 Hernán Cortés hace prisionero al último emperador azteca: Cuauhtémoc. Esta Delegación toma su nombre "águila que desciende", Símbolo máximo y emblema de una raza y una herencia cultural, en el corazón mismo de nuestra ciudad. **Gustavo A. Madero,** Mártir de la Revolución, Gustavo A. Madero luchó junto con su hermano Francisco y madero por un país mejor. Su muerte, en el episodio conocido como la Decena Trágica, es símbolo de un ideal por la patria. La delegación Gustavo A. Madero lo reconoce. **Miguel Hidalgo,** En diciembre de 1970 se publicó la ley que estableció la nueva división política de la ciudad. Nace entonces la Delegación Miguel Hidalgo como un reconocimiento a la figura y la lucha del "padre de la patria" símbolo de la libertad y la independencia. **Venustiano Carranza,** con el nombre de esta Delegación política se reconoce la figura del revolucionario y presidente Venustiano Carranza, quien al frente de un grupo de mexicanos ilustres, impulso el movimiento constitucionalista que le dio a México su Carta Magna en 1917.

se iba a auxiliar el Jefe del Departamento del Distrito Federal entre ello de las Delegaciones como Órganos administrativos desconcentrados, seguían siendo como en la anterior dieciséis delegaciones aunque ahora aparecieran en orden alfabético, se decía que los delegados tendrían cierto poder de gobierno en sus jurisdicciones, sin embargo las delegaciones eran más que otra cosa divisiones políticas. Esta a su vez fue derogada por la de 1984, sin modificaciones sustanciales, en cuanto a las delegaciones se continuaba con la división territorial de dieciséis y sus funciones, que primordialmente era el que se trasladaban facultades administrativas a las mismas por parte del Jefe del Departamento del Distrito Federal para poder tener mayor control en los asuntos de su población y de tener mayor conocimiento sobre la misma.

En el periodo comprendido entre 1993 a 1995, se dio una nueva modificación a la ley del Departamento considerando modificaciones constitucionales, se dio un cambio en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal a Asamblea Legislativa del Distrito Federal con más libertad para poder formular leyes internas, ya que como se sabe, era el Congreso de la Unión, el cual está compuesto por representantes de todos los estados del país, quien se encargaba de esto, específicamente:

“El 30 de diciembre de 1994, el Diario Oficial de la Federación, publicó la Ley Orgánica de la Administración Pública, que elaboró la H. Asamblea de representantes del Distrito Federal, reglamentaria del Estatuto de Gobierno, que en 67 artículos y doce transitorios, asignó facultades y responsabilidades a los órganos centrales, desconcentrados, y paraestatales, del gobierno del D.F.; detalló el territorio de la entidad; confirmó la subdivisión en las 16 delegaciones tradicionales; y en general, dispuso la traslación administrativa de los asuntos que refería la antigua Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y de entidad federativa con personalidad y patrimonio distinto de la federación”<sup>114</sup>.

En 1997 se cambia la figura del Jefe del Departamento del Distrito Federal para ser reemplazado por la del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el cual sería

---

<sup>113</sup>LEY ORGÁNICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. 29 de diciembre de 1978, [en línea]: CARPIZO Jorge;[fecha de consulta 04 de abril de 2016].Disponible en: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2331/4.pdf>>

<sup>114</sup> CONTRERAS Bustamante, Raúl. *Op. cit*, p. 322.

electo de manera directa por los ciudadanos del Distrito el 6 de julio de 1997, siendo electo como primer Jefe de Gobierno al Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano del Partido de la Revolución Democrática; esto atendiendo a un nuevo proceso de democratización, conservando básicamente las mismas disposiciones para las delegaciones, quedando determinado, que el Jefe de Gobierno del D.F., duraría en su cargo seis años y los delegados a partir de aquí denominados Jefes Delegacionales estarían en función por tres años.

En la actualidad la Ley Orgánica de la administración Pública del Distrito Federal<sup>115</sup>, establece al respecto de las delegaciones en su artículo 3° donde se estipula que debe entenderse por diferentes conceptos establecidos en la misma ley entre ellos lo que ha de comprenderse por Delegaciones.

**“Artículo 3o.-** Para los efectos de esta Ley se entiende por:

III. Delegaciones. Los órganos políticos administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal;”

En el Capítulo dos se define lo que corresponde al territorio del Distrito Federal, manifestando el mismo número de delegaciones desde que se dividió en dieciséis en 1970, bajo las mismas denominaciones, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

Dentro del Capítulo tres *-De los Órganos Político Administrativos de las Demarcaciones Territoriales y demás Órganos Desconcentrados-*, también se enmarca la finalidad del porque para la funcionalidad que incluye despacho, eficiencia, planeación y estudio de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal se podrán crear órganos desconcentrados, quedando jerárquicamente subordinados al Jefe de Gobierno o dependencia que determine con las facultades que establezcan los instrumentos jurídicos de su creación,

---

<sup>115</sup>LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL-texto vigente. 29 de diciembre de 1998, [en línea]: Asamblea Legislativa Del Distrito Federal, IV Legislatura ;[fecha de consulta 15 de abril de 2016]. Disponible en: <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-e6937bc8a449371542a9379c228a8920.pdf>>, p. 2.

atendiendo principios de simplificación, racionalidad y transparencia entre otros, estando estos en cada demarcación territorial, mismos que de manera general se les nombra Delegaciones y con carácter funcional autónomo en acciones de gobierno.

Los titulares de los Órganos Político-Administrativo de cada demarcación territorial serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa en los términos conforme la legislación aplicable, auxiliados para el despacho de los asuntos de su competencia de los Directores Generales, Directores de Área, Subdirectores y Jefes de Unidad Departamental, que establezca el Reglamento Interior.

A partir del artículo 39, se enlista las facultades que tienen dentro de su campo de acción los Delegados y las cuales son: Que pueden legalizar firmas de sus subalternos, certificar y expedir copias, constancias de documentos de archivo delegacional, así como expedir licencias de construcción, demolición, reparación, retotificación, división, y conjunto, en general, expedir licencias y atender asuntos respecto al uso de suelo y planes de desarrollo urbano; pueden proponer la recuperación de bienes inmuebles del dominio público que tengan particulares, para su adecuado uso y proponer la adquisición de reservas territoriales para el desarrollo urbano de su territorio y la desincorporación de inmuebles del Patrimonio del Distrito Federal que se encuentren dentro de su demarcación territorial, de conformidad con lo dispuesto por la ley de la materia.

Solicitar al Jefe de Gobierno, a través de la Secretaría de Gobierno, y por considerarlo de utilidad pública, la expropiación o la ocupación total o parcial de bienes de propiedad privada, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables, colaboran con instancias competentes en la regularización de la tierra. Corresponde al área de Jurídico y de gobierno otorgar autorizaciones para la instalación de anuncios en vía pública y en construcciones y edificaciones en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables, permisos para el uso de la vía pública, autorizaciones para la realización de eventos y espectáculos públicos autorizando horarios para diversiones o espectáculos sin afectar la naturaleza y destino de la misma en los términos de las disposiciones jurídicas que se aplican, verificando su cumplimiento y sancionando su incumplimiento salvo las de carácter



fiscal; atendiendo y no trastocando las disposiciones contenidas en las Leyes de Filmaciones y de Fomento al Cine Mexicano, ambas para el Distrito Federal.

A esta área le atañe también el control de los establecimientos mercantiles, desde verificar su debido funcionamiento u otorgarles las licencias de funcionamiento, igualmente es a quien les compete la parte de Seguridad Pública coordinándose para ello con otras dependencias como la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, pudiendo emitir opinión sobre el jefe de policía del sector correspondiente al territorio de que se trate, opinar sobre el comportamiento o destitución de policías que contravengan las disposiciones oficiales.

Por consiguiente también otorgan el servicio de asesoría jurídica gratuita en materia civil, penal, administrativa y del trabajo, en beneficio de los habitantes de la respectiva demarcación territorial, tienen bajo su cargo la administración de los Juzgados Cívicos y del Registro Civil, también proponer a la dependencia competente la aplicación de las medidas para mejorar la vialidad, circulación y seguridad de vehículos y peatones en las vialidades primarias; con base en las normas que al efecto expida la Secretaría de Transportes y Vialidad, y una vez realizados los estudios pertinentes, también corresponde verificar la ubicación, el funcionamiento y las tarifas que se aplicarán para los estacionamientos públicos de su jurisdicción, así mismo ejercer las funciones de vigilancia y verificación administrativa sobre el funcionamiento y la observancia de las tarifas en los estacionamientos públicos establecidos en su jurisdicción; en el área de Jurídico conjuntamente con otros departamentos delegacionales tienen la misión de fomentar la participación ciudadana en cuanto a la promoción de la cultura libre de violencia y prevención del delito.

Además tienen injerencia en políticas demográficas, en la expedición de constancias de residencia, apoyan en las labores de la milicia en las tareas propiamente de reclutamiento cuando son las campañas y para que la población masculina realice su servicio militar. En lo correspondiente a Desarrollo Social se encuentran programas de apoyo a la mujer, a la población más vulnerable como personas de la tercera edad y la niñez, o de apoyo a la comunidad en general, cabe señalar que para estas actividades se pueden vincular con otras instituciones

y en apego a lo formulado de manera general por la Secretaria de Gobierno para poder llevar a cabo de manera adecuada su fin, en cuanto al financiamiento de los programas de apoyo a la comunidad las delegaciones se estarán a la consideración de la previsión de ingresos y presupuesto de egresos del ejercicio respectivo, es decir, del año en que estos se aplican y ejecutan dentro de su demarcación territorial considerando las políticas y programas que en la materia emita la dependencia correspondiente.

Otra de las funciones que tiene una delegación y que se vincula al área de Desarrollo Social es prestar en forma gratuita, servicios funerarios cuando se trate de personas indigentes, cuando no haya quien reclame el cadáver o sus deudos carezcan de recursos económicos, también realizar campañas de salud pública, en coordinación con las autoridades federales y locales que correspondan, al mismo tiempo se coordinan con otras dependencias oficiales, instituciones públicas o privadas y con los particulares, la prestación de los servicios médicos asistenciales y organizar actos culturales, artísticos y sociales, así como promover el deporte y el turismo, en coordinación con las áreas centrales correspondientes, promueven la vida libre de adicciones por eso es que dentro de sus funciones está el promover la vida sana a través del deporte, desarrollando actividades contra la farmacodependencia.

Al área de Servicios Urbanos y Obras Públicas le toca dar mantenimiento a los monumentos públicos, plazas típicas o históricas, y obras de ornato, propiedad del Distrito Federal, así como participar, en los términos del Estatuto y de los convenios correspondientes, en el mantenimiento de aquellos de propiedad federal, que se encuentren dentro de su demarcación territorial; prestar el servicio de limpia, en sus etapas de barrido de las áreas comunes, vialidades y demás vías públicas, así como de recolección de residuos sólidos, de conformidad con la normatividad que al efecto expida la dependencia competente; también en la actualidad prestan apoyo y generan programas para rehabilitar y mantener escuelas, así como construir, rehabilitar y mantener bibliotecas, museos y demás centros de servicio social, cultural y deportivo a su cargo, así como atender y vigilar su adecuado funcionamiento, incluyendo la instalación de bebederos de

agua potable, y el mantenimiento a los ya instalados en las escuelas del Distrito Federal, así como la construcción y rehabilitación de espacios con la infraestructura humana, inmobiliaria y material necesaria y adecuada destinados para la Educación Física y la Práctica Deportiva, de conformidad con la normatividad que al efecto expida la Secretaría de Educación.

Las actividades que se refieren se ejecutan dentro de la demarcación territorial que se trate, existen programas de obras para el abastecimiento de agua potable y servicio de drenaje y alcantarillado que determine la comisión correspondiente, así como las demás obras y equipamiento urbano que no estén asignadas a otras dependencias.

En el área de Servicios Urbanos y Obras Públicas igualmente se abocan a prestar el servicio de alumbrado público en las vialidades y mantener sus instalaciones en buen estado y funcionamiento, de conformidad con la normatividad que al efecto expida la dependencia competente; Construyen, rehabilitan y dan mantenimiento a los parques públicos que se encuentren a su cargo, lo mismo ocurre con los mercados públicos además de encargarse de su administración, formulan programas que servirán de base para la elaboración de su anteproyecto de presupuesto; construir, rehabilitar y mantener puentes, pasos peatonales y reductores de velocidad en las vialidades primarias y secundarias de su demarcación, con base en los lineamientos que determinen las dependencias centrales.

Servicios urbanos y Obras Públicas deben dentro de su demarcación territorial realizar y ejecutar programas de obras para el abastecimiento de agua potable y servicio de drenaje y alcantarillado que determine la comisión correspondiente, así como las demás obras y equipamiento urbano que no estén asignadas a otras dependencias, deben prestar servicios de suministro de agua potable y alcantarillado, que no estén asignados a otras dependencias o entidades, así como analizar y proponer las tarifas correspondientes, presentando a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y a los organismos que correspondan, programas de vivienda que beneficien a la población de su demarcación territorial, así como realizar su promoción y gestión.

También aquí se dan como un servicio a la comunidad actividades deportivas, por lo que a las delegaciones les corresponde administrar los centros sociales e instalaciones recreativas y de capacitación para el trabajo y los centros deportivos cuya administración no esté reservada a otra unidad administrativa, efectuar ceremonias públicas para conmemorar acontecimientos históricos de carácter nacional o local, promover los valores de la persona y de la sociedad así como fomentar las actividades que propendan a desarrollar el espíritu cívico, los sentimientos patrióticos de la población y el sentido de solidaridad social, establecer e incrementar relaciones de colaboración con organizaciones e instituciones cuyas finalidades sean de interés para la comunidad.

El Jefe Delegacional puede suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones, así como celebrar, otorgar y suscribir los contratos, convenios y demás actos jurídicos de carácter administrativo o de cualquier otra índole dentro de su competencia, mismos que resulten necesarios para el ejercicio de sus funciones y en su caso de las unidades administrativas que tenga adscritas, salvo las excepciones que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito federal nos indica en el Artículo 20 que a la letra dice:

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

Asimismo, podrá celebrar convenios de concertación con los sectores social y privado dentro del ámbito de sus atribuciones con apego a la Ley<sup>116</sup>.”

El Jefe de Gobierno podrá ampliar o limitar el ejercicio de las facultades a que se refiere esta aspecto, opinar sobre la concesión de servicios públicos que tengan efectos en la Delegación y sobre los Convenios que se suscriban entre el Distrito Federal y la Federación o los Estados o Municipios limítrofes que afecten directamente a la Delegación, Formular los programas que servirán de base para la elaboración de su anteproyecto de presupuesto.

En las delegaciones se tiene la obligación de atender quejas, orientar e informar a la ciudadanía; proponer y ejecutar las obras tendientes a la regeneración de

---

<sup>116</sup>*Ibidem* p. 39.

barrios deteriorados y, en su caso, promover su incorporación al patrimonio cultural, Formular los programas que servirán de base para la elaboración de su anteproyecto de presupuesto.

Participar con propuestas para la elaboración del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y en los programas especiales, que se discutan y elaboren en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal; Administrar los recursos materiales y los bienes muebles e inmuebles asignados a la Delegación, de conformidad con las normas y criterios que establezcan las dependencias centrales, realizar ferias, exposiciones y congresos vinculados a la promoción de actividades industriales, comerciales y económicas en general, dentro de su demarcación territorial, también planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento de las unidades administrativas a ellos adscritas, dictar las medidas necesarias para el mejoramiento administrativo de las unidades a ellos adscritas y proponer al Jefe de Gobierno la delegación en funcionarios subalternos y de facultades que tengan encomendadas.

En materia ambiental, preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente desde su demarcación territorial, de conformidad con la normatividad ambiental, autorizando los informes preventivos, así como conocer y gestionar las manifestaciones de impacto ambiental que en relación a construcciones y establecimientos soliciten los particulares, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, vigilar y verificar administrativamente el cumplimiento de las disposiciones en materia ambiental, así como aplicar las sanciones que correspondan cuando se trate de actividades o establecimientos cuya vigilancia no corresponda a las dependencias centrales, de conformidad con la normatividad ambiental aplicable (cuando se trata de verificar algún aspecto de violación o infracción en materia ambiental es al área de Jurídico a quien corresponde tomar las medidas pertinentes).

Dentro de la materia ambiental esta también el difundir programas y estrategias relacionados con la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, coordinados con la Secretaría del Medio Ambiente, además de quedar con la obligación de fomentar la educación y participación comunitaria, social, y

privada para la preservación y restauración de recursos naturales y la protección al ambiente.

Las delegaciones tienen también como parte del ámbito de su competencia el promover inversión mobiliaria tanto del sector público como del privado para vivienda y equipamiento. Promoverán e incentivarán la participación del sector privado para la generación de empleos en beneficio de la población económicamente activa (algunas delegaciones como Benito Juárez y Cuauhtémoc tienen bolsa de trabajo o dan capacitación para autoempleo o para que cuenten con la alternativa de poder ser empleados a través de la capacitación, atendiendo programas de simplificación administrativa, modernización que protejan e incentiven el empleo, de acuerdo a los programas, lineamientos y políticas que en materia de fomento, desarrollo e inversión económica emitan las dependencias correspondientes.

Dentro de las múltiples actividades que tiene una delegación está el fomento al desarrollo económico de su jurisdicción, esto trabajando en coordinación con la Secretaría de Desarrollo económico, para buscar el crecimiento y la modernización de empresas micro y pequeña locales. Para la realización de todas sus labores tienen facultad de poder llamar y convocar a asambleas vecinales, un delegado podrá designar a sus funcionarios teniendo en cuenta el principio básico de carrera civil de los servidores públicos, así como remover o asignar de su cargo a los mismos, estableciendo obviamente la estructura organizacional de la delegación. El Jefe Delegacional puede opinar para la concesión de servicios públicos que tengan efectos en la Delegación y sobre los Convenios que se suscriban entre el Distrito Federal y la Federación o los Estados o Municipios limítrofes que afecten directamente a la Delegación, a su vez el Jefe de Gobierno puede proponer proyectos de Programas Operativos Anuales y de Presupuesto de las delegaciones, sujetándose a las estimaciones de ingresos para el Distrito Federal.

Igualmente en las delegaciones se tiene la función de atender lo concerniente a **Protección Civil**, sin embargo este punto será abordado en el siguiente apartado ya que como parte fundamental del presente trabajo requiere tener otro

tratamiento, además de que otra de las tareas que tienen al respecto es coadyuvar con la dependencia de la administración Pública del Distrito Federal que resulte competente, en las tareas de Seguridad Pública y Protección Civil en la Delegación.

Es menester comentar que todas estas funciones y facultades de las Delegaciones se dividen en lo que son trámites y servicios, es decir, en los trámites el ciudadano obtiene algún documento oficial expedido por la Delegación, o ejerce algún derecho e incluso es cuando este cumple con alguna obligación y en los servicios la población se acerca a recibir o pedir se le haga beneficiario de alguna de las funciones o prestaciones que otorga la misma. A sí mismo estas facultades y funciones referidas se desarrollan como se mencionó ya en este apartado labores realizadas o coordinadas por Direcciones Generales, Subdirecciones y Jefaturas de Unidad Departamental, por otra parte hay Delegaciones que dada la extensión territorial que mantienen se encuentra a su vez divididas en Direcciones Territoriales antiguamente denominadas subdelegaciones, como es el caso de la Delegación Cuauhtémoc.

### ***2.3.2 Las Delegaciones y sus Funciones en Materia de Protección Civil.***

En materia de Protección Civil como en la gran mayoría de lo que sucedió cuando se empezó a hablar de la misma, en México y sobre todo en el Distrito Federal, fue a partir de 1985 que surge la necesidad de plantear algo al respecto que pudiese tener mecanismos que permitieran manejar y atender de forma idónea una emergencia dentro de la ciudad y sobre todo de manera localizada es decir por Delegación, ya que es después de este evento que se puso mayor atención a la vulnerabilidad que tiene la ciudad, aunque es de señalar que no todas las delegaciones son sensibles a los mismos fenómenos, por ejemplo hay algunas que son más propensas a padecer los embates de un sismo como es el caso de la delegación Cuauhtémoc y otras a tener desgajamientos o inundaciones como en la delegación Cuajimalpa de Morelos.

Así la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*, en el artículo 39, se enmarcan los lineamientos a seguir en materia de Protección Civil, en primera instancia se establecen puntos de trabajo en coordinación con otras

instancias que si bien no se enfocan a la salvaguarda de la población civil en todos los aspectos, si contribuyen a la misma labor como es el caso de bomberos y el rescate del Distrito Federal o la Cruz Roja Mexica, para la prevención y extinción de incendios así como de otros siniestros que pongan en peligro la vida y el patrimonio de los habitantes, también en este mismo artículo, se manifiesta que una Delegación debe elaborar y ejecutar en coordinación con las dependencias competentes el Programa de Protección Civil Delegacional, como un ente individual, es decir, cada delegación conforme a sus propias necesidades y puntos de riesgo deberá establecer una línea de acción en caso de siniestro, por consecuencia también es ella quien debe aprobar los *Programas Internos y Especiales de Protección Civil*.

En términos de las disposiciones jurídicas aplicables, así como vigilar y verificar administrativamente el cumplimiento de estas disposiciones en materia de Protección Civil, aplicando las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento, considerando las que no estén asignadas a otras dependencias.

Son las Delegaciones a través de Dirección General de Protección Civil a quienes les corresponde vigilar tanto la elaboración como la aplicación de los Programas Internos tanto de Unidades Habitacionales<sup>117</sup> como cuando se da la realización de un espectáculo público y que se tiene que diseñar un Programa Especial en la materia para tener lineamientos a seguir en caso de algún siniestro, de igual forma es tarea de esta dirección fomentar la cultura de la protección civil y trabajar en programas dirigidos a la concientización respecto a la misma, aunque en la práctica esto quede rebasado o quede evidenciado tanto el desinterés de la población como el de las autoridades delegacionales para promover esta cultura de autocuidado, hecho que queda reflejado con el solo estar como regla generalizado realizando simulacros.

---

<sup>117</sup>LEY DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL-texto vigente. 27 de noviembre de 2014, [en línea]: Asamblea Legislativa Del Distrito Federal, VI Legislatura ;[fecha de consulta 20 de mayo de 2016].Disponible en:<<http://www.aldf.gob.mx/archivo-fb161f42cc12fcc2ce254cc18225a79e.pdf>>



**“Artículo 78.-** Las Delegaciones asesorarán de manera gratuita a quien lo solicite en la elaboración de los Programas Internos y Especiales de Protección Civil, así como a los particulares para el cumplimiento de sus obligaciones en la materia”.

Lo anterior queda reforzado además en la Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal, en la que igualmente se estipulan las reglas a seguir por parte de las delegaciones en materia de Protección Civil, es decir, quedan enmarcadas con mayor detalle; donde incluso se establece que las delegaciones deberán implementar un consejo de Protección Civil por delegación, los lineamientos a seguir con la finalidad de prevenir, restablecer y mitigar en caso de que ya se haya dado una eventualidad, la atención que se debe dar en caso de atención a desastres y emergencias, los puntos a considerar de manera específica en los programas especiales e internos de Protección Civil, aquí se da un “carácter de obligatoriedad y de autoridad en la materia”, ya que dentro del presente ordenamiento legal se determina que todas las observaciones que realice respecto a la misma, serán de observancia obligatoria y faculta a las delegaciones para poder hacerlo<sup>118</sup>.

---

<sup>118</sup>**Artículo 171.-** La Secretaría y las Delegaciones elaborarán, por si o a petición de parte, dictámenes técnicos de riesgo de los sitios, inmuebles o actividades. Las observaciones que se realicen respecto a dicho estudio serán de cumplimiento obligatorio y deberán informarse a la autoridad emisora.

LEY DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL-texto publicado, 08 de julio de 2011, [en línea]: Asamblea Legislativa Del Distrito Federal, VI Legislatura; [fecha de consulta 20 de junio de 2016]. Disponible en:

<[http://www.dgeti.sep.gob.mx/images/multimediaDgeti/normateca/documentosCoordinacionAdmva/Ley\\_del\\_Sistema\\_de\\_Protecci%C3%B3n\\_Civil\\_en\\_el\\_D.F.\\_28\\_noviembre\\_2014.pdf](http://www.dgeti.sep.gob.mx/images/multimediaDgeti/normateca/documentosCoordinacionAdmva/Ley_del_Sistema_de_Protecci%C3%B3n_Civil_en_el_D.F._28_noviembre_2014.pdf)>

**Artículo 203.** La Secretaría y las Unidades de Protección Civil Delegacionales elaborarán por si o a petición de parte dictámenes técnicos de riesgo en materia de protección civil y el Instituto para la Seguridad de las Construcciones así como las áreas de obras de las delegaciones, elaborarán dictámenes técnicos de seguridad estructural de los sitios, inmuebles o actividades. Las observaciones que se realicen respecto a dicho estudio serán de cumplimiento obligatorio y deberán informarse al solicitante. (Ley Vigente/ Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal).

LEY DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL-texto vigente. 27 de noviembre de 2014, [en línea]: Asamblea Legislativa Del Distrito Federal, VI Legislatura ;[fecha de consulta 20 de junio de 2016]. Disponible en:

< <http://www.aldf.gob.mx/archivo-fb161f42cc12fcc2ce254cc18225a79e.pdf> >

\*AMBOS DEL APARTADO CAPÍTULO VIII DE LOS ESTUDIOS DE RIESGO.

### **2.3.3 Caso Específico de las Delegaciones Benito Juárez y Cuauhtémoc.**

En las delegaciones como ya quedó plasmado pueden presentar diversas problemáticas en su suelo o en su ambiente, que van desde deslavamientos y desgajamientos o mayor vulnerabilidad en caso de sismo, de hecho dentro de cada demarcación van a existir diferentes factores que las afectan, como ya se ha venido mencionando en el cuerpo de la presente investigación son desde fenómenos naturales hasta socio organizativos-socio demográficos, en el caso de las dos delegaciones que tomamos como referente, ambas, Benito Juárez y Cuauhtémoc, resultan vulnerables a sismos, porque se ubican en zonas lacustres en partes de ríos y/o lagos, aunque Cuauhtémoc presenta también problemas Socio Organizativos.

Ya que en esta delegación se encuentran ubicados varios predios que fueron rehabilitados o reconstruidos a raíz de los sismos de 1985, aquí nos enfrentamos a una zona altamente sísmica ya que se sitúa dentro del lago de Texcoco justo en un islote en medio de este, en esta concurren fallas geológicas, hay construcciones que bajo un gran deterioro aún se mantienen y que datan desde la época colonial, mismas a las que les hace falta mantenimiento ya que además algunos de estos inmuebles caen en el rubro de monumentos históricos, artísticos, culturales y/o se denominan patrimonio de la humanidad hecho que complica el que sus habitantes puedan darle mantenimiento ya que se deben apegar a una serie de lineamientos y protocolos que desmotiva el querer dar mantenimiento a los mismos, problema aunado a los ya citados en párrafos que anteceden .

Es de todos bien sabido que fue la zona más devastada, específicamente la zona centro, primeramente porque está ubicada en una zona lacustre, la gran mayoría de sus inmuebles datan desde la época de la colonia que son hoy día vecindades, en las cuales llevan años en no pagar rentas o eran congeladas y los dueños caían en la apatía sin hacer nada por ir dando mantenimiento, incluso algunos están en espera de ser expropiados para poder entrar como proyecto de vivienda en el INVI – Instituto de Vivienda del Distrito Federal-, existe un fenómeno que se presenta de hecho como tendencia en Centro Histórico, en algunos inmuebles que eran rentados y que fallecieron los dueños, quienes arrendaban quedaron como

poseedores de los mismos, sin embargo nunca dieron mantenimiento y hoy día van al contrario, es decir, no los conservan los deterioran para que así los consideren de alto riesgo y puedan ser considerados por INVI, para que sean apoyados en la obtención de un decreto de expropiación y así les edifiquen viviendas nuevas y con la característica de que ya se les puedan asignar como propiedad.

En ocasiones en el caso específico de Centro Histórico dentro de la delegación Cuauhtémoc, los mismos habitantes no permiten que autoridades cumplan con sus funciones en materia de Protección Civil, pues a veces son inmuebles en estado de abandono que han sido invadidos y que posteriormente son entregados al Instituto de la Vivienda INVI para que les sean edificados departamentos. También existen industrias, bodegas clandestinas que cargan más peso del debido en los inmuebles, viviendas que por cuestiones estructurales ya no serían habitables y sin embargo son habitadas en condiciones de peligro inminente y que en ocasiones si no se caen las casas por sismos se desploman por el reblandecimiento con la lluvia.

Aunado a la situación antes expuesta, se presenta la situación de falta organizativa o la ausencia total de la misma, en materia administrativa, porque si para cuestiones de mantenimiento no hay formas de coordinarse se hace evidente que menos lo harán para buscar atender el tema de la Protección Civil, o ni siquiera de esta como tal sino del tema de la prevención y disminución de riesgos, a sabiendas que es por propio bien y que incluso de ello puede depender su propia vida o la de su familia, todo se maneja en función de intereses; también tenemos problemas socio organizativos, porque aquí coexiste el ambulante en prácticamente la totalidad del Centro y e incluso zonas aledañas, que imposibilitan el movimiento de los Servicios de Emergencias, además de ser una zona donde concurren varias instancias gubernamentales y museos, que afectan más la movilidad , es una mezcla más complicada en cuanto a riesgos se refiere como ya se mencionó la demora en cuanto a la rapidez con la que estos pueden ser atendidos porque es un espacio territorial mucho más grande y de poca accesibilidad.

En Benito Juárez, por ejemplo se ha dado una situación importante por el riesgo que representa y que pareciera no ser de importancia, las gasolineras inmersas en la mancha urbana; aledañas a multifamiliares, además de la industria Química, inundaciones y ductos, que se encuentran dentro de la demarcación, además existe una marcada tendencia de reedificación de la zona que es incrementando a la población en la zona y que hace que a su vez se incremente la necesidad de servicios de toda índole incluidos los de emergencias, en esta delegación contrario a Cuauhtémoc no se enfrenta la problemática de un gran espacio territorial, o al ambulante, aquí la situación que se percibe complicara la acción de Protección civil, es a futuro en cuanto a la situación poblacional, es decir, a la demanda de atención por esta.

Muchos de estos problemas se agudizan con las políticas que imperan en materia de desarrollo urbano, que han desarrollado o implementado los diferentes partidos políticos que han dirigido en estos últimos años a estas delegaciones, en ambas se ha dado una tendencia de reedificación<sup>119</sup>, por un predio que se llega a vender en ambas demarcaciones la moda es que de ser anteriormente una casa habitación sola, hoy día se convierte en un multifamiliar, situación que incrementa el riesgo ante cualquier tipo de fenómeno pero que además hace que las delegaciones tengan necesidad de incrementar sus mecanismos de respuesta ante las urgencias que se les presenten y decir de esto la población crece conjuntamente a los riesgos y necesidades de la Protección Civil pero no las medidas en materia de Protección Civil.

Situación que hace ver con mayor necesidad la importancia de que se tenga en cada Unidad Habitacional o condominio e incluso no estando inmersos en este tipo de vivienda a nivel familiar un Programa Interno de Protección Civil o un Plan de Emergencia que Permita tener si no el conocimiento pleno si la noción de cómo actuar en caso necesario, porque a veces se ha observado esto puede hacer la diferencia tan drásticamente entre la vida o la muerte.

---

<sup>119</sup> “En la actualidad el riesgo de un desastre (según la definición que se ha vertido), aumenta debido a la política de desarrollo urbano que ha establecido el gobierno perredista para estas delegaciones, y que pretende su reedificación, permitiendo la construcción de Unidades Habitacionales, corredores turísticos y la construcción de grandes edificios en la zona central de la ciudad”. HERRERA, Tovar Ernesto; *Op. cit.*, p. 34.

Ahora bien, después de haber planteado a groso modo el panorama de riesgos que tienen ambas delegaciones, veremos lo que respectivamente hacen ambas en materia de Protección Civil: en los dos casos tienen porque así lo determina la Ley una Dirección de Protección Civil, en Cuauhtémoc a su vez por el tamaño que ocupa su territorio se divide en direcciones territoriales las cuales son: Dirección Territorial Centro Histórico, Dirección Territorial Juárez San Rafael, Dirección Territorial Obrera Doctores, Dirección Territorial Roma Condesa, Dirección Territorial Santa María Tlatelolco y Dirección Territorial Guerrero Tepito. En esta delegación se encuentra la Dirección de Protección Civil dependiendo de la Jefatura Delegacional, y a su vez en cada Dirección Territorial de encuentra una Unidad de Protección Civil que tiene como fin el atender solo las emergencias de su territorio a sus responsables se les denomina líderes Coordinadores de Protección Civil.

En Benito Juárez, la Dirección General de Prevención del Delito y Protección Civil es quien distribuye y controla la atención a emergencias, que como tal en ambos casos, no nada más es atender emergencias sino también promover una cultura de prevención y promoción a la Protección Civil, evaluar, revisar y verificar que con forme la problemática de sus respectivos territorios se cumpla con la normatividad que al respecto hay.

Queda manifiesto que cuando hay alguna verificación en materia de Protección Civil se realiza por petición del interesado ya sea directamente el afectado o por terceros involucrados, también las delegaciones están facultadas para que por sí, si ubican algún inmueble afectado o dañado o alguna situación que ponga en riesgo a la ciudadanía haga el apercibimiento y señale las medidas correctivas, sin embargo al respecto es difícil en ambas delegaciones acceder a esta información.

#### ***2.4 Las Unidades Habitacionales en el Distrito Federal.***

Como referente histórico para el presente apartado tomaremos a los Teotihuacanos y a los Aztecas quienes fueron las culturas más importantes desarrolladas en el denominado Valle de México y alrededores y derivado de la influencia que tuvieron los primeros para con los segundos.

Entre los Aztecas vivieron en calpulli o tribus estas a su vez formaban o se organizaban a través de un consejo supremo, cada uno de estos calpulli tenía su propio templo, gobierno e incluso sus dioses particulares, sus casas de adobe en el común del pueblo con sus propias “Chinampas” o zonas de cultivo<sup>120</sup> ya que hay que recordar que fundaron su ciudad sobre un lago el de Texcoco.

Se sabe que vivían asociados por gremios, es decir, por profesiones, o artes que desarrollaban, por ejemplo los sumos sacerdotes, se ubicaban alrededor de los templos de los cultos que representaban, había viviendas donde habitaban familias muy grandes y otras en que solo ocupaban el lugar pocas personas<sup>121</sup>, la distribución eran cuartos para recámara, otro para cocina y otro más para almacenar o como una especie de sala o recibidor, se cree la distribución era con un patio central y los cuartos alrededor en forma cuadrangular<sup>122</sup> y de esta misma se tiene idea fue la distribución para la ciudad, con los que representaban un extracto social más bajo generalmente se usaban dos cuartos y uno trasero con fogón a modo de cocina, tanto para teotihuacanos y aztecas fue el mismo prototipo de vivienda, incluyendo que tenían un riguroso sistema y quien vigilara para que la construcción de las casas fueran construidas de manera alineada no

---

<sup>120</sup> Los Teotihuacanos y los Aztecas fueron las dos culturas mesoamericanas que se desarrollaron en el denominado Valle de México y sus alrededores y se estima fueron quienes más desarrollo tuvieron socialmente, al respecto Fidel Herrera Beltrán explica sobre Teotihuacán en su obra que, “La base económica de la ciudad fue, como ocurre en las sociedades pre-industriales, la agricultura. Teotihuacán presentaba una potencialidad agrícola superior a otras regiones vecinas, por los manantiales que brotaban en su cercanía y cuyas aguas corrían a lo largo de dos riachuelos que atravesaban la ciudad. La existencia de chinampas en la región indica su posible riqueza”. HERRERA Beltrán, Fidel: *La Vivienda Popular en México*; Gernika, México, 1991, p. 21.

<sup>121</sup> Por ejemplo en el modelo Teotihuacano “se han podido encontrar casas con 30 y 40 habitaciones y se supone que en cada conjunto vivían de 12 a 60 personas. El investigador René Millon las describe como *apartmentcompound* y reúnen las siguientes características: Número Indeterminado de habitaciones, precedidas por sus pórticos, Patios centrales con altares, Patios secundarios, Pasillos, Sistemas de canalización, Templos, Acabados de superficie (estuco fino) tanto en pisos como en muros, Pintura mural con representaciones simbólicas, Altos muros exteriores, Sin ventanas, Cercanía al centro comercial”. HERRERA, Beltrán Fidel; *Ibidem* p. 15.

<sup>122</sup> “Al iniciar el siglo XVI la gran generalidad de las viviendas aztecas se levantaban con adobe o piedra y cal, o piedra y barro simple. Eran bajas con techos de vigas y astillas menudas (muy probablemente de tejamanil) y sobre ellas se colocaba tierra a manera de aplanado. Su distribución, como ya mencionamos fue la tradicional: un patio y alcobas cuadrangulares alrededor; hombres y mujeres tenían dormitorios aparte, y la cocina se consideraba como lugar muy importante”. HERRERA Beltrán, Fidel; *Ibidem* p. 28.

como quisieran es decir, tenían que seguir un mismo lineamiento, un estricto sentido de urbanización.

Después de llegada la conquista sobre las ruinas de México Tenochtitlan se edificaron los nuevos edificios coloniales, para la clase pudiente casonas o solares propios sin tener que ser compartidos con grandes extensiones de tierras sin embargo para la clase menos favorecida y no se diga de los indígenas que sobrevivieron y quedaron a merced del servicio de los blancos españoles, quienes fueron confinados a vivir en precarias condiciones en las famosas vecindades que se caracterizaban por ser viviendas pequeñas que en ocasiones constan de un cuarto o dos ubicados de manera horizontal con un corredor o pasillo en medio, donde se compartían todos los servicios incluso en algunas vecindades la zona de lavado la ubicaban justo en medio en el patio central, con la situación generalizada de ser de una planta de un solo nivel, muy conocidas en colonias como Centro Histórico, Guerrero y Tepito, además que eran vivienda de bajo costo accesibles para quienes no tenían.

Por un tiempo se presentó la situación en la que se tomaban lotes, eran invadidos y luego se procedía a la regularización, hecho que implica otra problemática para la Protección Civil pues en ocasiones eran suelos no propicios para la construcción o al menos no para cierto tipo de edificación sin embargo ante la necesidad de la población de tener una vivienda y la del gobierno de solucionar esta demanda a lo único que se procedía era a regularizar, y proporcionar los servicios más vitales para que pudieran llevar una vida decorosa.

“Tener una vivienda digna y decorosa es un derecho constitucional y una condición fundamental para lograr que la vida de cada mexicano sea mejor”.

*LIC. CARLOS SALINAS DE GORTARI/ 4 de febrero de 1988<sup>123</sup>*

Lo que en lo personal considero como el antesala de las Unidades Habitacionales, muy características hoy día de la forma de vida de las grandes ciudades en toda la República Mexicana, las cuales hacen referencia a viviendas obtenidas mediante créditos hipotecarios que generalmente se obtienen mediante cotizaciones realizadas a las fuentes de trabajo de los adquirentes.

---

<sup>123</sup> HERRERA Beltrán, Fidel; *Ibíd*em p.caratula-3.

Entre 1970 y 1980, surgen una serie de empresas dedicadas a realizar conjuntos habitacionales que se caracterizaron por estar principalmente en la periferia de las zonas urbanas por ofrecer viviendas para un determinado segmento de la población, la más vulnerable la de bajos recursos, las llamadas viviendas de interés social surgieron por dar respuesta a la clase trabajadora del país que se acercaban a zonas urbanas en busca de empleo y de mejores oportunidades, este tipo de viviendas presentan las dimensiones mínimas habitables y la gente utiliza gran parte de sus ingresos en transportarse a sus centros de trabajo, fenómeno que se repite hoy día solo que las Unidades Habitacionales se están construyendo más allá de la periferia, es decir, se están ocupando ya terrenos que corresponde al estado de México o incluso se están dando viviendas en otros estados del país, que aquí más que resolver una necesidad habitacional del interesado, es más una cuestión de inversión a futuro aunque cercano a su centro de trabajo tengan que continuar rentando.

México generalmente por INFONAVIT, FOVISSTE y créditos hipotecarios bancarios aunque es de importancia destacar que lo que se considera básicamente Unidad Habitacional son las que se adquieren mediante el crédito concedido por el trabajo, inclusive existe en la Ley de Propiedad en Condominio para inmuebles del Distrito Federal la señalización de estar catalogados como vivienda de interés popular o interés social, siendo esta última el enfoque par las viviendas de INFONAVIT O FOVISSTE y las de que otorga el INVI<sup>124</sup> o las que se

---

<sup>124</sup> "INVI, *Instituto de vivienda del Distrito Federal*. **Misión.**-El Instituto de Vivienda del Distrito Federal es un Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Fue creado para atender la necesidad de vivienda de la población residente en el Distrito Federal, principalmente la de bajos recursos económicos (vulnerable y en situación de riesgo), a través del otorgamiento de créditos de interés social para vivienda digna y sustentable. Su finalidad es contribuir a la realización del derecho humano básico que significa la vivienda. **Visión.**-Consolidar al Instituto en el marco de un proyecto de Ciudad sustentable, como un órgano eficiente y eficaz para satisfacer la demanda de vivienda de la población residente en el Distrito Federal, coadyuvando a elevar su calidad de vida a través de entornos dignos. Tal posición debe ser soportada cumpliendo con los valores institucionales responsabilidad, honestidad y transparencia" *INSTITUTO DE VIVIENDA DEL DISTRITO FEDERAL*, [en línea], INVI,[20 de junio de 2016];[disponible] en:<<http://www.invi.df.gob.mx/portal/invi.aspx>>

Existe otra instancia que ve por la creación de vivienda económica y viable para el sector trabajador o de más bajos recursos el CONAVI, *Comisión Nacional de Vivienda*. "Misión, Diseñar, coordinar y promover políticas y programas de vivienda del país, orientadas a desarrollar las condiciones que permitan a las familias mexicanas tener acceso a una solución habitacional, de acuerdo con sus



entregaron a raíz de los sismos del ochenta y cinco son las denominadas de interés popular por que se obtienen a un bajo costo y de manera privada con esta institución de vivienda para familias que buscan un lugar propio pero de costos accesibles pero no obtenidas por medio de un crédito a través del trabajo.

Las ciudades a nivel mundial han crecido como resultado de la migración por falta de oportunidades en zonas rurales, esto hace que cada vez sea más difícil la búsqueda viviendas situación aún más aguda para los más pobres por el costo de adquisición de la misma, naciendo así las Unidades Habitacionales. El problema que representa adquirir una vivienda sobre todo para personas de bajos recursos y más aún en América Latina, ha llevado a la búsqueda de espacios más accesibles desarrollando mecanismos de financiamiento con la ayuda o e intervención del estado, el cual para el caso mexicano específicamente para la Ciudad de México, se han creado organismos como *FONHAPO* y *FIVIDESU*<sup>125</sup>, aunque cabe señalar aquí que estas viviendas son más de “interés popular”, es decir, son viviendas destinadas a grupos de extrema pobreza, que en ocasiones no tienen un salario fijo o perciben un ingreso inferior al mínimo y con la variante de que generalmente pertenecen a una asociación o frente de los que se forman con esta finalidad, la adquisición de vivienda.

Se hace esta distinción, porque existen otros “organismos” como Fovissste<sup>126</sup> e Infonavit<sup>127</sup>, que tiene la finalidad de conceder vivienda a trabajadores al servicio

---

necesidades y posibilidades. Visión, Lograr que los mexicanos cuenten con opciones de vivienda suficientes, de acuerdo con sus necesidades, preferencias y condiciones económicas, que contribuyan a elevar su calidad de vida, en un entorno sustentable. Objetivo.- fomentar, coordinar, promover e Instrumentar la Política y el Programa Nacional de Vivienda del Gobierno Federal. La *Comisión Nacional de Vivienda* (CONAVI) es la instancia federal encargada de coordinar la función de promoción habitacional, así como de aplicar y cuidar que se cumplan los objetivos y metas del gobierno federal en materia de vivienda...”.*COMISIÓN NACIONAL DE VIVIENDA*[en línea], CONAVI, [20 de junio de 2016];[disponible]en: <<http://www.conavi.gob.mx/quienes-somos>>

<sup>125</sup>FONHAPO (1981),Fondo Nacional de Habitaciones Populares y FIVIDESU (1983)Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Urbano.

HERRASTI, M. Emilia; VILLAVICENCIO, Judith: *La Política Habitacional en México y América Latina: Balance y Perspectivas de las Transformaciones Recientes*; México-Azcapotzalco, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, 1998. p. 204  
Son coordinadoras.

<sup>126</sup>FOVISSSTE, está encargado de otorgar créditos para vivienda a los trabajadores al servicio del Estado, “EL 28 de diciembre de 1972, en el Diario Oficial de la Federación (DOF) se dan a conocer las

del estado (FOVISSSTE) o trabajadores que cotizan al IMSS (a partir de su creación en 1943, comienza a diseñar programas de vivienda)<sup>128</sup> o empresas particulares (INFONAVIT); los cuales pueden o no superar el ingreso salarial mínimo este crédito hipotecario se paga generalmente vía nómina en cambio los que se refieren anteriormente se hacen depósitos mensuales por una cantidad establecida.

En FONHAPO y FIVIDESU, se vio mayor actividad a raíz de los sismos de “1985”, de lo cual se destaca que aún hoy día existen personas que no alcanzaron vivienda y quedaron confinadas a campamentos; lo importante aquí es que el fin del Estado a través de su política habitacional implementada busca o tiene como (...objetivo principal de participar del compromiso del Estado en elevar el nivel de vida y el bienestar de las mayorías, atendiendo a las demandas prioritarias de la población;...)<sup>129</sup>, ahora bien en cuanto a características tanto espaciales como de convivencia esto es complicado ya que se ha visto que las construcciones son de mala calidad y no cubren las expectativas y menos las necesidades de los que adquieren vivienda.

Es decir se puede resumir la situación actual en que para adquirir una vivienda social hoy día se enfrenta la población a solo buscar algo funcionalista, más no a la comodidad o necesidad básica para el total de los conforman el núcleo familiar,

---

reformas y adiciones a la Ley del ISSSTE, referentes al establecimiento de la operación y funcionamiento del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), en su calidad de órgano desconcentrado para el otorgamiento de créditos orientados a la adquisición, reparación, ampliación o mejoramiento de las viviendas a los trabajadores del Estado”. FOVISSSTE,[en línea]: *FONDO DE LA VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO*, [fecha de consulta 04 de junio de 2016], Disponible en:< <http://www.fovissste.gob.mx/es/FOVISSSTE/Antecedentes>>.

<sup>127</sup>Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, creado el 21 abril de 1972, fecha en que se promulga la Ley de Infonavit, cumpliendo con el derecho a vivienda de los trabajadores establecido a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de 1917, siendo su primer director Jesús Silva Herzog, comenzando a trabajar créditos, y buscando proyectos que desarrollar, así como la elaboración de manuales. INFONAVIT, [en línea]: *Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*, [fecha de consulta 04 de junio de 2016].Disponible en: < <http://portal.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/infonavit/inicio>>.

<sup>128</sup> HERRERA Beltrán, Fidel; *Op.cit*, p. 48.

<sup>129</sup> HERRASTI, M. Emilia; VILLAVICENCIO, Judith; *Op.cit*, P, 195.

actualmente se puede ver un binomio vivienda mínima-vivienda barata; y ni siquiera eso porque por el cobro de intereses las expectativas de pago se prolongan indefinidamente porque primero hay que pagarlos antes que comenzar a liquidar el costo real de la vivienda.

Lo más que puede medir una vivienda de este tipo es 50 metros cuadrados, en muy pocas ocasiones son casas solas, en su mayoría son departamentos, por otra parte se comparten muros y espacios comunes, además de agregar al costo de la vivienda, el de mantenimiento; lo que motiva una incompatibilidad entre los programas de vivienda, está misma y las necesidades de sus ocupantes, además una serie de conflictos en el diario vivir pues la cantidad causa cada vez más deterioro incluso en la vida de los habitantes.

Cuando una persona aspira a una vivienda quieren superar a la actual creen van a estar mejor pero se complican más las cosas por no cubrir esas expectativas pagando más en ocasiones de lo que se tiene, como hemos referido una persona cree que al adquirir un inmueble propiamente un departamento en una Unidad Habitacional resuelven sus problemas sin embargo se enfrentan al deterioro, a problemas de convivencia (sociales) y organizativos (administrativos).

De ahí que para muchos una *Unidad Habitacional*, sea una última opción de vida, para otros tan solo es tener un lugar que sea propiedad y no seguir pagando renta; pues aparte como ya se mencionó se tienen lugares reducidos en que falta espacio en las viviendas en los que no se puede amueblar en función a las necesidades sino en base a lo que se permite por espacio, están las complicaciones de áreas comunes y la falta de organización, destacando que si no existe ni para administrar el inmueble mucho menos hay condiciones para buscar realizar otros objetivos como la *Protección Civil*, que representa su salvaguarda, que les ayuda a organizarse, en caso de emergencias.

Sin embargo las gentes no lo ven de esta forma, como ya se dijo se batalla mucho para el logro participativo del pago de cuotas para mantenimiento que finalmente igual hace a que se mantengan siempre habitables las viviendas y hasta cierto punto seguras ayudando a mitigar o prevenir riesgos.

#### **2.4.1 Qué es una Unidad Habitacional.**

Existe confusión en la definición de que es una Unidad Habitacional, de hecho en ningún ordenamiento legal tal como la *Ley del Sistema de Protección Civil* o la *Ley de Propiedad en Condominio de inmuebles para el Distrito Federal*, definen el presente término generalmente es la palabra condominio como en la segunda ley citada en el presente párrafo que incluso lleva este término inmerso en su nombre, la que se usa de manera análoga a una Unidad Habitacional, la regla hasta en la cotidianidad es que se usan como términos sinónimos, en esta ley, en su artículo.-2, que es donde se aclaran los términos que se manejarán en el cuerpo de la misma, la única palabra referente explicada al respecto es Condominio y en la que nos dice:

**“Artículo 2.-** Para efectos de ésta Ley se entiende por:

CONDOMINIO: Inmueble cuya propiedad pertenece proindiviso a varias personas, que reúne las condiciones y características establecidas en el Código Civil para el Distrito Federal.”<sup>130</sup>

Sin embargo en la observancia diaria se ha visto que una Unidad Habitacional o mejor dicho el término se usa más para las viviendas que se obtienen por medio del trabajo a través de un crédito hipotecario, si se analiza el significado simple de cada palabra entenderemos (por Unidad, como cada una de las cosas que forman un conjunto...la magnitud tomada como término de comparación para medir otra de la misma especie...),<sup>131</sup> y por habitacional (como un sitio en que habitan personas)<sup>132</sup>; por lo que podríamos entender que una Unidad Habitacional es cada una de las casas o viviendas que forman un conjunto habitable, y de aquí podemos igualmente comprender porque algunos al hacer referencia a este tipo de viviendas no utilizan ni el término aquí referido ni el que marca la ley que es Condominio sino Conjunto Habitacional; para muchos, la diferencia radica en el costo de la vivienda y los beneficios que tenga la zona en la que se adquiera e incluso la modalidad del crédito hipotecario que se tenga, por otra parte la

---

<sup>130</sup>LEY DE PROPIEDAD EN CONDOMINIO DE INMUEBLES PARA EL DISTRITO FEDERAL, [en línea]: *Asamblea Legislativa*, [fecha de consulta 14 de junio de 2016]. Disponible en: <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-3223181a4f10f5c62cebfaf6a86eab7f.pdf>>

<sup>131</sup>LAROUSSE- Diccionario Escolar: García Cerezo Tomas; México, segunda reimpresión., p-563.

<sup>132</sup>*Ibidem* p, 272.

definición de un Condominio no es tan diferente al sentido que tiene una Unidad Habitacional, al respecto, el significado de este es *dominio de un bien propiedad por parte de dos o más personas. Edificio de viviendas o de otros usos bajo este régimen de propiedad.*<sup>133</sup>

Para comprender más el uso de este concepto utilizaremos una breve definición de Unidades Habitacionales que nos da el PIANUH (Plan Integral de Atención a Unidades Habitacionales del Municipio de Puebla):

“¿Qué es una Unidad Habitacional?

Una Unidad Habitacional es un tipo de asentamiento humano promovido principalmente por instrucciones del Estado (INFONAVIT, FOVISSSTE, FOVI, etc.) o por empresas privadas; y se caracteriza por tener una arquitectura y fachada homogéneas y por estar construidos en serie ya sea dúplex, tríplex, múltiplex o unifamiliar”.

Los habitantes en las Unidades Habitacionales se caracterizan por ser trabajadores de grupos sindicalizados, de bajos ingresos y asalariados que tienen acceso a través de créditos de financiamiento de vivienda como parte de una prestación laboral, o a créditos mixtos a través de una institución bancaria”<sup>134</sup>

Si se utiliza esta definición es porque se acerca a lo más cercano de lo que se entiende por el tema del presente capítulo; por otro lado la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal

#### **2.4.2 Formas de Organización y la Procuraduría Social del Distrito Federal.**

La Procuraduría Social, organismo que tiene como misión atender a particulares para proteger sus derechos ciudadanos que de manera cotidiana se pueden ver vulnerables tanto frente a servidores y funcionarios dentro de la Administración Pública del Distrito Federal así como con los conflictos que surgen por la diaria convivencia, siguiendo una serie de principios como lo son: legalidad, imparcialidad, eficiencia, honestidad, oportunidad, así como de los derechos sociales; para lo que cuenta con una serie de servicios y principios que hacen

---

<sup>133</sup>Ibídem.p.113.

<sup>134</sup>**PIANUH** (Plan Integral de Atención a Unidades Habitacionales del Municipio de Puebla). [En línea],[30 de junio de 2016]; [Disponible] en: < <http://instantescaminados.blogspot.mx/2009/07/que-es-una-unidad-habitacional-julio-20.html> >

cumplir con apego a los ordenamientos que la rigen, el tipo de servicios específicos que tiene son:

*La queja administrativa*, es el medio por el cual una persona puede presentar su inconformidad para la defensa de sus derechos sociales y los relacionados con las actuaciones, funciones y prestación de servicios a cargo de la Administración Pública del Distrito Federal, permisionarios y concesionarios que no realicen sus funciones de manera adecuada o en el tiempo estipulado.

*La queja Condominal*, la cual consiste en ser un medio a través del cual un condómino, poseedor o administrador u en su defecto un representante de estos o los comités de vigilancia de las administraciones de los condominios buscan la intervención de la Procuraduría social para servir como intermediaria para solución de conflictos, entre las partes (vecinos), debido a alguna violación que se presente a la aplicación de la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, las causas más comunes por las que se recurre a este servicio son: incumplimiento del pago de las cuotas de mantenimiento, Invasión de áreas comunes, abuso de funciones tanto del administrador como del comité de vigilancia, escándalos y perturbación de la paz así como generación de contaminación ambiental por ruido o por desechos, mascotas y lo que implica el tenerlas desde su higiene hasta las medidas de seguridad que haya que tener con ellas; para hacer validas estas funciones de la Procuraduría existen varias oficinas llamadas delegaciones y las oficinas centrales.

Dentro de sus funciones está el promover y vigilar de manera permanente la aplicación de la Ley de Propiedad en condominio de Inmuebles para el Distrito Federal y la Cultura Condominal para la sana convivencia entre los que habitan este tipo de viviendas, promover y difundir los Derechos, Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales de los capitalinos.

Su fundamento legal y sus objetivos se encuentran en la Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal<sup>135</sup>, en los artículos dos y tres que a la letra dicen:

---

<sup>135</sup>LEY DE LA PROCURADURÍA SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL, [en línea]: *Asamblea Legislativa*, [fecha de consulta 25 de junio de 2016]. Disponible en:  
< <http://www.aldf.gob.mx/archivo-c73602add9edf559fde286329ced94cf.pdf>>

**“Artículo 2o.-** La Procuraduría Social del Distrito Federal es un Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios. En el desempeño de sus funciones no recibirá instrucciones o indicaciones de autoridad o servidor público alguno.

**Artículo 3o.-** La Procuraduría Social tiene por objeto:

a) Ser una instancia accesible a los particulares, agrupaciones, asociaciones, organizaciones y órganos de representación ciudadana electos en las colonias o pueblos originarios del Distrito Federal, para la defensa de sus derechos sociales y los relacionados con las actuaciones, funciones y prestación de servicios a cargo de la Administración Pública del Distrito Federal, permisionarios y concesionarios, observando en todo momento los principios de legalidad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, honestidad, transparencia, y demás relativos y aplicables. Quedan exceptuados lo referente a las materias electoral, laboral, responsabilidad de servidores públicos, derechos humanos, así como los asuntos que se encuentren sujetos al trámite jurisdiccional.

b) Procurar y coadyuvar al cumplimiento de la Ley de Propiedad en Condominios de Inmuebles para el Distrito Federal, a través de las funciones, servicios y procedimientos que emanen de esta Ley.

c) Crear, instrumentar, difundir y aplicar mecanismos de participación ciudadana y sana convivencia entre todos aquellos que habiten en un condominio y/o participen en la Asamblea General que refiere la Ley de Propiedad en Condominios de Inmuebles para el Distrito Federal.”

Por último cabe señalar que la Procuraduría Social cuenta también con un servicio denominado defensatel, y que es un programa de orientación sobre las quejas e inquietudes que presentan particulares sobre actos u omisiones de autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal sobre todo cuando se hacen peticiones y no dan un respuesta pronta al respecto en tiempo y forma, transporte público como sistema metro, metrobús o RTP *red de transporte público* etc.; falta de mantenimiento e infraestructura urbana en la ciudad que son actividades que corresponden o están dentro de las funciones de las Delegaciones tales como bacheo, desazolve, alumbrado público, mantenimiento de mobiliario urbano, reparación de banquetas, guarda cantones y balizamiento, cuestiones de seguridad pública y problemas vehiculares sobre todo por lo de arrastres con grúas y algún tipo de abuso que esto derive como los daños ocasionados a la unidad generados por el arrastre de los vehículos, y en vecindarios sobre situaciones que se presentan en la realización de rondines o patrullajes, para este servicio se cuenta con líneas telefónicas dentro de la Procuraduría.

Finalmente este organismo es o presupone ser una instancia alternativa para resolución de conflicto sobre todo en el tema que nos ocupa, entre vecinos, además de tratar de promover una sana convivencia en Unidades Habitacionales o Conjuntos Habitacionales o Condominios como sea que se le quiera denominar, además no está por demás comentar que al respecto el carácter de solución de conflictos es conciliatorio, pero que aun así pudiese representar como ya se digo una alternativa más para problemas que se presentan en la convivencia diaria entre vecinos de un inmueble.

En materia de Protección Civil, recientemente es cuando están comenzando a dar también mayor importancia y que han comenzado a tratar de organizar a los habitantes de los Condominios u Unidades Habitacionales en cuanto hace a este tema tal como se observa en el artículo 82 de la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, que a la letra dice:

**“Artículo 82.-** La Administración Pública del Distrito Federal promoverá una cultura condominal, con base en el espíritu y principios de la presente Ley, la Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal, la Ley de Participación Ciudadana, Ley de Cultura Cívica, la Ley de Protección Civil, Ley de Justicia Alternativa y otras que coadyuven a la consolidación, estructura e identidad de los condominios. La Procuraduría coadyuvará y asesorará en la creación y funcionamiento de asociaciones civiles orientados a la difusión y desarrollo de la cultura Condominal, así como a iniciativas ciudadanas relacionadas con ésta. La Procuraduría coadyuvará con el administrador designado para la creación de los comités básicos, formados y coordinados por condóminos y/o poseedores voluntarios, comprometidos con los proyectos específicos a desarrollar en el condominio, con el objeto de complementar las actividades de la administración en los espacios comunes, para preservar el ambiente físico induciendo a la sustentabilidad del hábitat y promover las relaciones armónicas entre condóminos y poseedores, tales como:

a) Comité de Medio Ambiente.- su actividad es atender a las áreas verdes, en azoteas promover la agricultura urbana, captar el agua pluvial, reciclar el agua gris, promover el ahorro de agua con dispositivos domésticos, reciclar los residuos sólidos, promover el uso de energía solar en áreas comunes y capacitar a la población para el manejo de sus mascotas. En el tema de residuos sólidos, la Asamblea fomentara que exista el número suficiente de contenedores al interior del Condominio, procurando en la medida de lo posible la separación en rubros adicionales a orgánicos e inorgánicos.

b) Comité de Educación y Cultura.- Difundir información genérica que adopte la gente en torno a la alimentación, nutrición y salud; atención especial a niños y a las personas de la tercera edad, personas con discapacidad, apoyo a madres solteras, atender a las fiestas tradicionales y eventos culturales que coadyuven a formar identidad condominal;

c) Comité de Seguridad y Protección Civil.- Está supeditado a los Programas Internos Protección Civil, que según la magnitud del condominio deberá de



presentar a la autoridad de la Administración Pública; donde se observa la capacitación de un grupo voluntario que coadyuve en la seguridad Condominal y a la organización de los condóminos ante siniestros tales como: incendios, inundaciones, sismos, hundimientos, plagas, derrumbes, etcétera; y los Planes de la Secretaría de Seguridad Pública para la prevención del delito.

d) Comité del Deporte.- Promoverá las actividades de activación física, recreativas y deportivas de todas las edades, incorporando hábitos saludables desde la niñez hasta adultos mayores y personas con discapacidad.

e) Comité de Mediación.- Será el encargado de promover la resolución de conflictos Condominales a través de soluciones pacíficas fungiendo como mediador, creando junto con las partes en conflicto, opciones de solución antes de interponer una queja Condominal o llegar a la conciliación o a los procedimientos arbitrales y de aplicación de sanciones. Dichos comités se conformarán aun no existiendo administrador registrado, en términos del artículo 32 de la Ley<sup>136</sup>.

Es relevante mencionar que igualmente las Delegaciones políticas dentro de sus funciones tienen actualmente como parte de sus funciones promover la “Cultura Condominal” y la “Organización en materia de Protección Civil”; por ejemplo en el caso de la Delegación Cuauhtémoc, a través de la Unidad Departamental de Jurídico Gobierno y Seguridad Pública en cada Dirección Territorial, tienen como parte de los servicios que proporcionan a la Ciudadanía, el dar Pláticas que promueven la sana convivencia Condominal y por el área de Protección Civil, se imparten pláticas de Protección Civil, se apoya a la comunidad para realizar simulacros, se dan cursos de primeros auxilios, manejo de extintores, y de cómo evacuar en caso de incendio, así como simulacros por sismos; por su parte Benito Juárez tiene actividades al respecto como es el apoyo a la comunidad en escuelas en simulacros y actividades preventivas, solo que en Cuauhtémoc estas se ofrecen en los predios se promueven y en Benito Juárez es a petición de parte. Como se observa hoy día se comienza valorar más la importancia de la materia de Protección Civil como una forma de poder estar en condiciones de responder ante los diferentes fenómenos naturales o sociales pero que finalmente nos pueden poner en riesgo si no sabemos cómo actuar ante una emergencia o como tratar de mitigar riesgos también por la falta de prevención.

---

<sup>136</sup>LEY DE PROPIEDAD EN CONDOMINIO DE INMUEBLES PARA EL DISTRITO FEDERAL, *Op.cit*, p. 31-32.

## CAPITULO TRES:

### CAPÍTULO 3.ASPECTO LEGAL EN EL DISTRITO FEDERAL DE LOS PROGRAMAS INTERNOS DE PROTECCIÓN CIVIL.

#### **3.1 Esencia Constitucional de la Protección Civil.**

*La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

En México es de todos bien sabido que la Constitución es la norma suprema del país antes que cualquier ordenamiento y que es la que organiza a los poderes del Estado y es en la que se tutelan los Derechos fundamentales de las personas, a través de las garantías individuales, esta se encuentra clasificada para algunos autores en Dogmática y Orgánica<sup>137</sup>, la primera significa que es donde se encuentran comprendidas las garantías individuales, como por ejemplo el artículo 1° en el que se contempla la protección a todo individuo que se encuentra en territorio Mexicano, el derecho de petición que se encuentra tutelado en el artículo 8° o las libertad que se le respeta a los individuos para poder ejercer la profesión o trabajo que les acomode o la libertad de asociación y culto que pueden ejercer; la segunda es orgánica porque es la forma en que se encuentran dentro de la Constitución estructurados los órganos de gobierno, constituyendo su existencia, las atribuciones y competencias de las que se servirán para cumplir su finalidad. Nuestra Constitución es escrita por que nuestro derecho es de base Romana o civilista, donde nuestro sistema jurídico es escrito ya que hay otras que son consuetudinarias, es decir como las del derecho que se basan en las costumbres observadas, la nuestra es una Constitución rígida<sup>138</sup> ya que requiere de un

---

<sup>137</sup> La parte *dogmática* trata de los derechos fundamentales del hombre; contiene las limitaciones de la actividad del Estado frente a los Particulares.

La parte *orgánica* tiene por objeto organizar el poder público, estableciéndolas facultades de sus órganos.

FLORESGÓMEZ González, Fernando; CARVAJAL Moreno, Gustavo: *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*; México, Porrúa, 40ª Edición; 2001, p. 64.

<sup>138</sup>Las Constituciones “de acuerdo con sus reformas pueden ser: *rígidas y flexibles*.”

La Constitución *rígida* es aquella cuya reforma exige un procedimiento especial, se requiere un órgano específico que forma el poder Constituyente, creado para tal efecto por la misma Constitución.

Las Constituciones flexibles son aquellas que se modifican mediante el procedimiento legislativo ordinario sin diferenciarse de la ley ordinaria, es decir, no se requiere ningún órgano especial, sino el legislativo común para que pueda ser reformada”.

procedimiento complejo para modificarla no como con las leyes secundarias, ya que las flexibles para su reformabilidad no requieren de más que el procedimiento legislativo ordinario, no requieren de un órgano especial para su reforma.

Nuestra Constitución consta de 136 artículos de los cuales son 29 artículos donde quedan expresados los Derechos Humanos y las Garantías Individuales, aunque estas últimas se puedan clasificar en Garantías de: Igualdad, Libertad, Propiedad y Seguridad Jurídica; en las primeras si la situación bajo la que se encuentren varias personas coincide estarán a ser sujetos de los mismos derechos y obligaciones; en las de libertad, es una capacidad del individuo para hacer o no hacer determinada acción según sean sus intereses aunque claro esta existan límites con la finalidad de no trastocar intereses ajenos; en las de Propiedad, se estipula que tanto tierras y aguas, son propiedad de la nación y que solo es a ella a quien le corresponde transmitir el dominio de estas a propiedad privada, es decir da el dominio de las mismas al individuo; y también tenemos las de seguridad jurídica, en las que en base a la relación que se da entre los individuos y el estado se hace necesario el que existan normas, requisitos y o acuerdos que regulan dichas relaciones pero siempre garantizando igualdad entre los individuos, garantizan un debido proceso en cualquier materia que conforme el Derecho Mexicano y que regule el proceder del ser humano en México sea en el aspecto Civil, Penal o Administrativo.

Es importante señalar que en otros artículos no específicamente en las Garantías, estas mismas se siguen ubicando como en el 123 constitucional aunque no sean tan perceptibles. Para otros existe una quinta clasificación de las Garantías Sociales pero en el análisis de estas se observa que algunas son de Igualdad como es el caso del artículo 4º constitucional en el párrafo en el que habla del derecho a la protección de la salud o a disfrutar de una vivienda digna y decorosa son de este tipo, aunque en el citado artículo también haya un párrafo el cual pertenece o se encuadrara en las Garantías de libertad y el cual habla explícitamente de la elección en el número de hijos y del espacio que habrá entre

---

FLORESGÓMEZ González, Fernando; CARVAJAL Moreno, Gustavo; *Ibidem* p. 66.

uno y otro; también el artículo 5° se dice hay Garantías sociales en la parte donde se habla de la relación entre trabajadores y patrones y la libre elección de que el individuo se dedique a lo que le acomode conforme a sus intereses.

En las Garantías Sociales como tal podemos observar a todos aquellos preceptos constitucionales que tutelan y tratan de reivindicar grupos vulnerables de la sociedad, pues amparan aspectos sociales, culturales y económicos como lograr su incorporación y acceso al bien común, tratando de lograr además compensar la desigualdad social entre clases; por ejemplo otros artículos donde las podemos observar son el 3° constitucional en el que se visualiza el aspecto educativo, la laicidad, gratuidad y la injerencia del estado en ella; el artículo 27, que protege a los grupos indígenas y la tenencia de la tierra o el 123 constitucional que vela por los derechos laborales de los trabajadores tanto los que están vinculados con el sector público como los que se relacionan al sector privado.

Así se observa que en un solo artículo se pueden encuadrar varias Garantías y no en una sola, para efectos del interés que se pretende en el cuerpo del presente trabajo es el *artículo 4° constitucional* el que nos apoya a sustentar la intervención del estado a través del gobierno Federal, Local o Delegacional en *materia de Protección Civil y por añadidura de los Programas Internos*, toda vez que en la misma se organiza, reglamenta la protección a las personas o la manera en que esta se realice en caso de guerra o siniestros así como la previsión y disminución de riesgos y secuelas de los mismos, sino garantizando al cien por ciento la vida en primer lugar, la salud y un ambiente sano para el normal desarrollo del individuo, si tratando de conservar en las mejores condiciones posibles a estos.

A la Protección Civil la percibimos como parte de los Derechos Humanos y una garantía, por lo que al artículo 4° constitucional, conforme a lo que se ha estudiado en el presente apartado es el más congruente y compatible al tema de estudio, por lo que lo estudiaremos respecto a la materia ya que en él se encuentra tutelado el derecho a la salud y el acceso a una Vivienda digna y decorosa, a un ambiente sano para el libre y normal desarrollo del individuo, al agua, a una adecuada nutrición, la niñez a su defensa y el tener derecho y acceso al deporte y la cultura,

con la garantía de que el estado hará valer y otorgará en su momento estos derechos.

Así pues viendo que la Protección Civil es un derecho que se exige como un aspecto inherente al ser, mismo que debe ser proporcionado por el estado así como responsabilizarse de su aplicación y cumplimiento, que aunque sabemos que debido a la importancia que esta tomo a partir de 1985, situación que se ha mencionado de manera reiterativa también debemos comprender que como mandato supremo es aquí donde tenemos que hallar su origen; para comprender un poco más este aspecto veremos que el mismo a la letra dice:

**“Art. 4o.-** El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.

*Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.*

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

*Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.*

Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural. Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. Corresponde al Estado su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes en la materia.”<sup>139</sup>

El análisis del citado artículo es de vital importancia ya que este da derechos importantes a la vez que diferentes, protegiendo a grupos vulnerables a través de estos párrafos que lo integran, pero en el caso específico de los siguientes es donde centrare mi atención:

“Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución”<sup>140</sup>.

En este primer párrafo que antecede, explica lo relativo a la **salud**, donde se nos dice del derecho que se tiene a garantizar la misma *y por ende la preservación de ella*, además de ser un derecho social, es uno de los más urgidos en el país, pero el enfoque a este no debiese ser nada más entendido en el sentido estricto de garantizar el recibir atención médica, igual tendría que ser el prevenir el deterioro de esta por motivos externos a la propia salud del individuo e inclusive la prevención de riesgos que menoscaban la integridad física del individuo y no solo esto sino que pudieran representar el fin de la vida misma aunque esto suene de manera drástica; que dando aquí precisamente su vínculo con la Protección Civil y más específicamente con los Programas Internos, pues estos tienen como fin principal evitar pérdidas humanas ante una siniestro, a través de la debida planeación preventiva, que se tenga tanto por parte de la población así como por el estado a través de lineamientos que para ello emita.

Es importante destacar que de igual forma conforme a las interpretaciones que se dan al citado párrafo, dentro de esta garantía a la Salud, se tendría que

---

<sup>139</sup>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. , [en línea]; [fecha de consulta 03 de agosto de 2016]; Disponible en:< <http://www.aldf.gob.mx/archivo-af7531a78bec2f53a5be0bae1aae4a00.pdf>>; P. 10-11.

<sup>140</sup> *Ídem*.

considerar el tener los medios suficientes como lo es el abastecimiento de medicamentos y una infraestructura adecuada para poder hacer frente en caso de ser necesario.

Además como una conclusión a este punto a la vez de ser una forma de reforzar el sentido del por qué poner este párrafo como un origen o sustento de la Protección Civil y de los Programas Internos es lo que en su artículo 2 la *Ley General de Salud* nos establece, y que aunque en el presente trabajo no es materia de estudio si fortalece la explicación del porque debe considerarse como ya fue dicho de manera reiterativa un fundamento constitucional de los dos puntos principales del cuerpo del presente trabajo, en específico las fracciones que a continuación transcribimos y que a la letra dicen:

“**Artículo 2o.**- El derecho a la protección de la salud, tiene las siguientes finalidades:

**I.**-El bienestar físico y mental de la persona, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades;

**II.**-La prolongación y mejoramiento de la calidad de la vida humana;

**III.**-La protección y el acrecentamiento de los valores que coadyuven a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social;

**IV.**-La extensión de actitudes solidarias y responsables de la población en la preservación, conservación, mejoramiento y restauración de la salud;

**V.**-El disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población;...”<sup>141</sup>

Considerando que la Protección Civil, a grandes rasgos es: un Sistema que establece lineamientos y formas de organización a través del cual cada país procura la **protección, asistencia y auxilio** para toda su población ante cualquier tipo de accidente o catástrofe, así como de sus bienes y medio ambiente; también encontraremos que el artículo 4º constitucional nos remite al siguiente párrafo:

*“Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.”*<sup>142</sup>

---

<sup>141</sup>LEY GENERAL DE SALUD., [en línea]; [fecha de consulta 09 de agosto de 2016]; Disponible en: < <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo11037.pdf>>

<sup>142</sup>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. , [en línea]; [fecha de consulta 07 de agosto de 2016]; Disponible en:< <http://www.aldf.gob.mx/archivo-af7531a78bec2f53a5be0bae1aae4a00.pdf>>

Pareciera que este artículo se enfoca más a la cuestión ecológica, que de hecho es la orientación básica que se le da, pero si nos voy a una acepción más amplia desglosando el significado de las palabras que conforman la oración donde dice: que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar:

*Medio.*- como tal es partir una cosa a la mitad, estar en el punto medio de una cosa o en una posición central entre dos puntos o sujetos, también puede considerarse como la acepción de los aspectos culturales y económicos que rodeen al ser.

*Ambiente.*-se debe comprender como las circunstancias físicas y morales que rodean a una persona, como el conjunto de factores que rodean a un ser o como un grupo de individuos que comparten las mismas características, gustos o profesión.

*Sano.*- que no tiene ningún padecimiento o lesión y que funciona de manera adecuada, que no existe nada que impida su normal funcionamiento.

*Desarrollo.*- es el crecimiento o avance de una persona, país o cosa en todos los aspectos que lo conformen.

*Bienestar.*- es una condición física y mental del individuo cuando siente sus necesidades y expectativas se cumplen o están satisfechas y se percibe la tranquilidad de saberlo.<sup>143</sup>

Al respecto se deduce conforme al planteamiento que se acaba de exponer, que el estado debe garantizar un ambiente ósea las condiciones o factores que rodeen al individuo necesarias a tal grado de producir una satisfacción tanto física como mental que se encamine a que el mismo tenga un crecimiento como ser de manera sana es decir que su función o desarrollo sean de manera normal a los parámetros que se establecen como tal en la sociedad.

Por tal relacionado al tema a tratar la Protección Civil y más específicamente a los Programas Internos, ubicamos que es al estado a quien corresponde vigilar, ayudar y aplicar tantos mecanismo como sean necesarios para garantizar un ambiente sano para el desarrollo humano, ya que al vulnerar lo que nos plantea el citado párrafo del artículo constitucional de referencia no se está dando ni la certeza ni la sensación de satisfacción y sobre todo de protección que es lo que

---

<sup>143</sup> Las definiciones que se presentan fueron formadas, sin ser transcripción, en base a la información obtenida de los siguientes diccionarios:

*Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado. Op. Cit.* volumen I-X, diversas páginas.

*DICCIONARIO BÁSICO ACTUAL;* FERNÁNDEZ Editores, México 2007; pp. 9, 19, 40,86.



nos dan como individuo las Garantías Individuales tuteladas en la Constitución, es decir, en la Protección Civil se tiene que Proteger, asistir y auxiliar a los individuos, por lo que el estado al dar la debida atención a esta, genera un bienestar y da la seguridad en caso de vivir un desastre.

Por último el párrafo alusivo al derecho que consagra la constitución a través del artículo 4° constitucional de tener acceso a una vivienda digna y decorosa; para comenzar esta garantía como tal incluso dentro de la misma Constitución tiene más vínculos como en los artículos que tocan los derechos sociales que protegen los beneficios que un trabajador tiene sea en el sector público o privado como el artículo 123 o en el artículo dos en que se ve al sector indígena y su derecho a la vivienda.

En nuestro caso considero pertinente referir a este párrafo como un punto esencial de estrecha relación a la Protección Civil, porque el simple hecho de tener seguridad de una vivienda adecuada, ya no digamos decorosa, simplemente que satisfaga las necesidades básicas del ser humano garantiza mejores oportunidades de sobre vivencia en caso de desastre a los individuos, si bien es cierto que el citado párrafo no debe interpretarse como que es el estado quien va a darnos casas sí que es quien va dar las condiciones para acceder a una vivienda digna y que nos permita tener mayor seguridad.

*“Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.”<sup>144</sup>*

### **3.2 La Protección Civil en la Legislación Mexicana.**

El objetivo que se pretende en el presente apartado es ver a la Protección Civil desde un aspecto legal, es decir, ver bajo que normatividad se encuentra regulada ante el estado mexicano y sobre todo en el Distrito Federal, hoy día Ciudad de México, derivado de ello el reconocimiento y la atención que le dan la sociedad y las autoridades.

A través del tiempo como se ha observado, que ha transcurrido desde que se comenzaron a adoptar tendencias hacia la Protección Civil y más desde los “Sismos de 1985”, en que se empieza a ver más la necesidad de contar con mecanismos además de tener una organización adecuada para poder atender

---

<sup>144</sup> *Ídem.*

emergencias de grandes proporciones en casos de siniestros graves y de la formación del Sistema de Protección civil en el país, es común que se presenten omisiones tanto en el Sistema como en las Leyes que la regulan, mismas que se han tratado de ir subsanando a través del tiempo y conforme a la realidad del país y de la experiencia.

A la Protección Civil se le debe ver desde tres aspectos el Federal, a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Protección Civil, y en este tema en específico, de otros ordenamientos legales de instituciones que están vinculadas en México a la misma como lo es la Cruz roja de México, por lo que es preciso considerar el aspecto de la Cruz Roja de México; la concepción Estatal mediante la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su reglamento, la Ley del Sistema de Protección Civil y la Ley del Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal, aunque cabe señalar que para el presente trabajo es necesario que precisamente en este ámbito también se consideren la Ley de Propiedad en condominio de Inmuebles para el Distrito Federal su reglamento; y la concepción que se tiene a nivel Delegacional aunque estas básicamente se sustenten en el anterior punto, el enfoque estatal.

En el presente trabajo se considera como base fundamental de la legislación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que es el ordenamiento supremo que rige la vida nacional, donde se vela por las garantías individuales de todo individuo y que precisamente es aquí donde radica el vínculo con la Protección Civil, pues dentro de estas garantías está el derecho a tener un ambiente sano para el desarrollo, así como el acceso a la salud y la seguridad, dentro de otros, que si no están expresos con palabras que marquen a exactitud su vínculo con la Protección Civil y el tema de este trabajo que son los *Programas Internos* en dicha materia, el hablar de las garantías aquí referidas conlleva a que se dé una interpretación en tal sentido que precisamente este tipo de programas nos llevan a lo que en estas queda tutelado, la vida misma del individuo y su preservación, la seguridad y el sano desarrollo, a través de la prevención.

De igual forma se considera a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su reglamento, dentro del presente apartado ya que dentro de

estos se encuentran los lineamientos a seguir en cuanto las competencias y obligaciones que corresponden a las Delegaciones en materia de Protección Civil y por ende del cumplimiento y el desarrollo que estas mismas tienen que tener referente a los *Programas Internos*, como mecanismo de prevención y del saber que hacer antes, durante y después de que se manifieste o suceda algún siniestro. También fueron considerados los ya citados ordenamientos, toda vez que son los que de alguna manera directa o indirectamente por sí o por ser de aplicación para las instituciones que se involucran con la Protección Civil, tienen un carácter obligatorio a considerar; por ejemplo, como se ha visto reiterativamente a lo largo del presente trabajo en la historia mexicana vimos que dé inicio ni estaba siquiera el concepto de la Protección Civil, ni menos aparecía algún tipo de regulación de la misma como tal, no obstante y sobre todo derivado de los desastres que acontecieron en la historia nacional hasta el presente, se fue dando la necesidad de formar instituciones o de ir adoptando las que surgían de manera internacional para poder resolver la problemática desencadenada de estos; así se encuentra la acogida por ejemplo que se da a la *Cruz Roja Internacional* y que se convierte en *la antesala de la Protección Civil en México*, o la necesidad que se fue dando de contar con una organización o institución que se abocara al control, prevención, y extinción de incendios mismo hecho que comenzó a tener más formalidad en el país hasta la época porfiriana por lo que en obvia de circunstancias es menester atender en el presente trabajo de igual forma a la Ley del Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal que si bien es cierto ellos no son como tal ni el inicio ni la Protección Civil, pero si son parte importante de la misma y en tales condiciones resulta claro estudiar a la citada Ley.

Por último y ya más enfocadas al desarrollo de este tema, y de las cuales hablare de manera conjunta por que son como tal las que con carácter más exclusivo a la materia desarrollan los aspectos inherentes a la Protección Civil y evidentemente tocan el asunto de los *Programas Internos*, se encuentran en el ámbito Federal como se dijo en un inicio la Ley General de Protección Civil y la Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal por el ámbito Local, mismas que surgen a partir de la creación del Sistema Nacional de Protección Civil mismo que tuvo su

origen a raíz de los sismos de 1985, como parte fundamental para contar con un sistema que sobre todo pudiese dar guías a seguir y desarrollar mecanismos de coordinación para los gobiernos Federal y Estatal en México ante cualquier desastre.

### **3.2.1 Ley General de Protección Civil.**

Esta Ley es de carácter federal, lo cual implica que su observancia sea a nivel nacional, es decir, en todo el territorio mexicano, su creación<sup>145</sup> fue en el sexenio del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000); que como finalmente en México a lo largo del territorio que conforma al país todo se derivó a raíz de los sismos de 1985, pues aunque ya había ocurrido otro evento catastrófico como la explosión de San Juanico (San Juan Ixhuatepec, Estado de México, en 1984) en que bien pudieron poner la alerta para tratar de emitir o elaborar un ordenamiento que atendiera este tipo de situaciones, no fue hasta que se vivió un gran desastre con un número indeterminado de víctimas como lo vivido en 1985, cuando comenzaron a ver la necesidad de tener mecanismos bien estructurados para poder dar atención a los mismos.

Como ya se sabe una la Ley es una regla o norma que se establece por una autoridad superior que en el caso mexicano los facultados para hacerlo son únicamente conforme al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los que se citan en las fracciones I;II;III y IV que a la letra dicen:

**“Artículo 71.-** El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;
- III. A las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y
- IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes...”<sup>146</sup>

Hechas con la finalidad de regular o establecer un acuerdo con la justicia dentro de las relaciones sociales que se establecen en una sociedad dentro de una nación, pues dentro de estas es necesario que exista una ley que las limite o establezca pautas de comportamiento para tener un orden o llevar una

---

<sup>145</sup> \* su publicación es del 12 de mayo de 2000 en el Diario Oficial de la Federación, aunque fue expedido el decreto de creación el 8 de mayo de 2000.

<sup>146</sup>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; *Op.cit*; p. 83.

organización en la misma para obtener o proteger un interés común a todos los individuos, en este caso a todos los que vivan permanente o temporalmente dentro del territorio nacional, ya sea de manera individual o en grupo, aunque también podemos tenerla como referencia ya que de un tema se expresa lo más característico de esta, sin entrar a detallar o especificar más allá del hacer entender que se debe hacer y aplicar pero sin considerar el caso de necesidad específica o considerando usos y costumbres de una sociedad o entidad federativa en este caso.

Por lo que en base a los conceptos anteriores constatamos que esta “Ley” es para establecer lineamientos y un patrón a seguir de manera organizada en el ámbito de la Protección Civil persiguiendo un fin común; de qué manera, a través de la *planeación* mediante un Programa Interno, de manera general dentro del territorio mexicano incluyendo capital y entidades federativas.

Así en tal orden de ideas a través de sus artículos la Ley General de Protección Civil nos da a saber y aclara lo que debe entenderse por temas como lo es la Protección Civil y por lo que es un *Programa Interno* en la materia, como en el artículo 2 de la citada ley que en la fracción XLI se da una definición del tema medular del presente trabajo que son los *Programas Internos* y en la fracción XLIII la definición de Protección Civil, que a la letra dicen:

“**Artículo 2.** Para los efectos de esta Ley se entiende por:

**XLI. Programa Interno de Protección Civil:** Es un instrumento de planeación y operación, circunscrito al ámbito de una dependencia, entidad, institución u organismo del sector público, privado o social; que se compone por el plan operativo para la *Unidad Interna de Protección Civil*, el plan para la continuidad de operaciones y el plan de contingencias, y tiene como propósito mitigar los riesgos previamente identificados y definir acciones preventivas y de respuesta para estar en condiciones de atender la eventualidad de alguna emergencia o desastre;

**XLIII. Protección Civil:** Es la acción solidaria y participativa, que en consideración tanto de los riesgos de origen natural o antrópico como de los efectos adversos de los agentes perturbadores, prevé la coordinación y concertación de los sectores público, privado y social en el marco del Sistema Nacional, con el fin de crear un conjunto de disposiciones, planes, programas, estrategias, mecanismos y recursos para que de manera corresponsable, y privilegiando la Gestión Integral de Riesgos y la Continuidad de Operaciones, se apliquen las medidas y acciones que sean necesarias para salvaguardar la vida, integridad y salud de la población, así como sus bienes; la infraestructura, la planta productiva y el medio ambiente;”

Un Programa Interno o mejor dicho la realización del mismo, se establece como mecanismo para saber cómo actuar ante, durante y después de que se acontece una situación de riesgo derivado de algún tipo de fenómeno desde los que derivan de la propia naturaleza como los que se desencadenan por la misma vida en sociedad es decir los fenómenos sociales, en él se debe contener derivado de un estudio y la observancia diaria las posibilidades de riesgos e cualquier índole como posibilidades de incendio, estructuras etc.

Así como las medidas que se deben aplicar tanto preventivas como correctivas, los programas o subprogramas que se deben tener para atender emergencias, brigadas de primeros auxilios, rescate comunicaciones y evacuación, se deben tener contemplados simulacros e incluso detallado el desarrollo de los mismos, en todos los panoramas que se puedan presentar ya que es importante señalar que cuando se habla de ellos la gente piensa en automático que se trata de sismos y no es así una instalación se puede evacuar por diversos riesgos como un incendio o un atentado con bomba y en la medida que se cuente con esto se reducirán los daños materiales y patrimoniales pero sobre todo las pérdidas humanas que en catástrofes cuando no se sabe cómo actuar incrementa el número de víctimas de manera drástica.

Se regulan en lo específico en el *capítulo VI de los Programas de Protección Civil*, que comprende del artículo 35 al 40, pero siendo propiamente en el artículo 39 y 40 donde se detalla más el punto que más nos atañe en el presente trabajo que a la letra dicen:

**“Artículo 39.** El Programa Interno de Protección Civil se lleva a cabo en cada uno de los inmuebles para mitigar los riesgos previamente identificados y estar en condiciones de atender la eventualidad de alguna emergencia o desastre.

Para la implementación del Programa Interno de Protección Civil cada instancia a la que se refiere el artículo siguiente, deberá crear una estructura organizacional específica denominada *Unidad Interna de Protección Civil* que elabore, actualice, opere y vigile este instrumento en forma centralizada y en cada uno de sus inmuebles.

Para el caso de las unidades hospitalarias, en la elaboración del programa interno se deberán tomar en consideración los lineamientos establecidos en el Programa Hospital Seguro.

**Artículo 40.-** Los inmuebles e instalaciones fijas y móviles de las dependencias, entidades, instituciones, organismos, industrias o empresas pertenecientes a los sectores público, privado y social, a que se refiere el Reglamento de esta Ley, deberán contar con un Programa Interno de Protección Civil.

Dicho programa deberá ser elaborado, actualizado, operado y vigilado por la *Unidad Interna de Protección Civil*, la que podrá ser asesorada por una persona física o moral que cuente con el registro actualizado correspondiente, de acuerdo con lo que se establece en el artículo 11 de esta Ley.

El contenido y las especificaciones de este tipo de programas, se precisarán en el Reglamento.”

Conforme a los artículos se observa un panorama general, ya que si bien es cierto que en el primer párrafo del artículo 39 de la citada ley dice que *el Programa Interno de Protección Civil se lleva a cabo en cada uno de los inmuebles*; sin especificar con exactitud cuáles, en el artículo 40, ya queda más claro que el presente ordenamiento hace más referencia a inmuebles pertenecientes a entidades, instituciones, organismos o empresas privadas o del sector público, dejando de lado el punto de aplicación interés del presente trabajo las *Unidades Habitacionales*, sin embargo si da pauta para que estos sean aplicados, revisados y autorizados por el área de Protección Civil correspondiente a cada entidad federativa y dentro de estas como en el caso de la Ciudad de México hasta hace poco Distrito Federal a través de las Delegaciones.

Por lo que como ya vimos mediante los artículos citados desde este ordenamiento legal tenemos en específico tanto lo que es la Protección civil y lo que implica un Programa Interno en la materia, incluyendo de manera implícita que función y que participación tiene cada parte en ello, es decir: Gobierno Federal, Local y la misma Sociedad; de hecho en el cuerpo del presente ordenamiento legal se tiene explicado todo lo que conlleva el Sistema Nacional de Protección Civil y por ende el acatamiento y lo propio que deberá generar al respecto cada entidad federativa.

Por lo que bajo mi percepción la Protección Civil se ve en el ámbito legal de manera piramidal, por su vinculación práctica, es decir: La Constitución, como Ley fundamental de un estado con un rango superior a las demás leyes, de aplicación en todo el ámbito nacional, después la Ley General de Protección Civil, que habla a groso modo de los lineamientos que rigen la protección civil en todo el territorio nacional, es una norma dictada y aprobada con carácter obligatorio general, es decir, sobre todo su condición ha de entenderse en base

a la aplicación de la misma, esta recae sobre todo el país independiente y que cada estado pueda o no tener una Ley respecto a la materia y obviamente la Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal de manera local en el caso de la Ciudad de México, que aunque está estrechamente ligada a la anterior y se refieren a la misma materia, esta es en el ámbito local únicamente de aplicación dentro de la Ciudad de México hasta hace poco Distrito Federal. Desde esta Ley la General ya se va estipulando el “carácter” de obligatoriedad tanto del sector privado como del gubernamental incluso para la elaboración de un Programa Interno y la validación que este deberá tener por personas expertas en la materia, es decir que el estado no solo deberá exigir su elaboración sino que tendrá que apegarse al cumplimiento del mismo, *debiendo predicar con su ejemplo*.

### **3.2.2 Reglamento de la Ley General de Protección Civil.**

El Reglamento de la Ley General de Protección Civil, conforme al artículo uno es de orden público e interés social y de observancia obligatoria para dependencias y entidades de la administración pública federal, regula a los programas entre ellos al interno en el Capítulo XIII, del artículo 70 al 79, en este mismo se especifica que es en caso de peligros o riesgos específicos que afecten a la población en general cuando las autoridades de la Administración Pública Federal podrán establecer Programas Especiales en caso de riesgo o peligro así como también nos indica los casos en que deben hacerse estas consideraciones: como en temporada de lluvia, huracanes, vacaciones, conmemoraciones, festejos públicos y masivos, incidentes de tránsito, marítimos y aéreos, así como de tipo religioso y todos aquellos que sean considerados en otros ordenamientos legales.

En el *artículo 74*, habla de un Programa Interno de Protección Civil, dando las características que este debe tener, en él se establece que es de carácter obligatorio y general, dejando claro el enfoque general que tiene, toda vez que nos habla de empresas, industrias y dependencias, es decir determina como debe ser este programa en espacios públicos con afluencia de mayor número de personas y nos pone de manifiesto los puntos que deberán ser considerados en su diseño y elaboración: como los son aforo y ocupación del lugar, vulnerabilidad física, el



acceso y las posibilidades de rescate en caso de siniestro, condiciones del entorno y los posibles daños a terceros así como las posibilidades de riesgo de incendio.

En el artículo 75, se establece el carácter formal de como debe ser presentado el Programa interno de Protección Civil, y el 76, las especificaciones de los mismos en cuanto a medidas preventivas y correctivas que estos deben tener, por citar algunos las medidas de prevención y valoración de riesgos, subprogramas de auxilio y de rescate, concientización, programación de simulacros, capacitación, organización, etc.

Capítulo XIV. Habla del Registro de Particulares y Dependencias Públicas que ejercen la actividad de asesorías, capacitación, evaluación y elaboración de Programas Internos y queda comprendido de los artículos 80 al 91. En el capítulo XV, se habla como tal de la cultura de la Protección Civil y queda comprendido del artículo 92 al 98, aquí habla del Consejo Consultivo, del Consejo Nacional a cargo del Gobierno Federal que es medio de participación de la sociedad en planeación y supervisión en el artículo 97 en específico se habla de los grupos vulnerables en la inducción de prácticas de autoprotección y autocuidado, de hecho este tema del Consejo Nacional se encuentra referido en el Capítulo dos del presente trabajo.

De conformidad con lo ya expuesto *el Reglamento*, es un conjunto de reglas que se presentan de manera ordenada se encuentra supeditado a una ley para el adecuado funcionamiento de cualquier actividad o el logro de un fin, es una norma jurídica de carácter general que se haya vinculada a una Ley de forma estrecha en su aplicación.

Son normas que regulan actividades de los miembros de una comunidad en este caso en la Ciudad de México o de cualquier otro estado por tal se aprueban por el poder ejecutivo aunque en la actualidad se le reconozca esta misma potestad reglamentaria a los estados; esto lo comprendemos aún más a través de las siguientes definiciones:

De acuerdo al Diccionario de Términos Jurídicos de *Pierre Colonna d' Istria el Reglamento es:*  
"Reglamento (adm).

\*Norma jurídica escrita de rango inferior a la \*Ley. Tiene especial trascendencia en materia de Derecho Administrativo. V. decreto, orden.”<sup>147</sup>

El Diccionario de Derecho de DE PIÑA, Vara Rafael; establece:

“Conjunto de normas obligatorias de carácter general emanadas del Poder Ejecutivo, dictadas para el cumplimiento de los fines atribuidos a la administración pública.

Las leyes no son las únicas normas generales que integran el ordenamiento jurídico de un país. Junto a ellas existen otras, entre las cuales figuran los reglamentos.

*Royo Villanova define los reglamentos diciendo que son “normas jurídicas de carácter general dictadas por la administración para el cumplimiento de sus fines”.*

*FRAGA dice que el reglamento “es una Disposición legislativa expedida por el Poder Ejecutivo en uso de la facultad que la Constitución le otorga para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las Leyes que expida el poder legislativo”...Los reglamentos constituyen respecto a la ley un grado inferior y significan cierta concreción de la misma, pues en ellos se continúa ulteriormente el proceso de creación del derecho... ”<sup>148</sup>*

Por otro lado respecto al reglamento, Fraga Gabino; también nos dice que es:

“Otra fuente importantísima del Derecho Administrativo y que forma parte del orden Jurídico bajo el cual se desarrolla la actividad administrativa está constituida por los reglamentos.

El reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el poder ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el poder legislativo.

... Sino principalmente porque es en sí un acto de ejecución de las leyes, es decir, un solo acto de función administrativa, tal como esta función es definida por la constitución.”<sup>149</sup>

Por lo que estimo un reglamento se encuentra vinculado a la ley, estos no existen sin la segunda, aquí encuentro una situación de jerarquía, toda vez que el primero no tiene sentido sin la ley, esta es un ordenamiento de carácter más generalizado y el reglamento nos hace llegar a un sentido más específico del mismo. Pero todos los poderes pueden emitir reglamentos inclusive los hay de carácter administrativo y de carácter privado como los reglamentos internos que se realizan en materia Condominal que rigen la vida interna de una grupo de personas, que viven de manera conjunta y/o los de carácter público que son como los que regulan y

---

<sup>147</sup>PIERRE Colonna, d'Istra: *Diccionario de Términos Jurídicos*; (Alberto Rodríguez Zulaica, trad.). Madrid; Acento Editorial, Tercera Edición; 1996, Op.cit. p. 75.

<sup>148</sup> DE PIÑA, Vara Rafael; DE PIÑA, Rafael: *Diccionario de Derecho*, Porrúa. México. 29 a edición, 2000 pp. 36-37.

<sup>149</sup> FRAGA, Gabino; revisada y actualizada por FERNÁNDEZ, Ruíz Jorge, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa; 2012, pp. 96-97.

complementan una ley en este caso por ejemplo *el Reglamento de la Ley General de Protección Civil*.

*“Tanto la legislación como la doctrina nacional y extranjera estiman generalmente al reglamento como un acto proveniente del ejecutivo, sin embargo, nuestro derecho admite la posibilidad de que las autoridades legislativas y judiciales expidan los reglamentos correspondientes a los órganos de esos poderes”,*<sup>150</sup> y como los que ya se comentaron de carácter administrativo que son como se indica con este mismo autor de naturaleza y creación administrativa, en cuanto a su forma orgánica, pero siendo desde el punto de vista material de carácter legislativo ya que tienen normas judiciales y sanciones.

Por tal se reitera es una norma o disposición de carácter legislativo expedida por el poder ejecutivo para la aplicación de una ley, como se observa en las definiciones que transcribo, y lo explicado aún inicio del presente apartado, el Reglamento de la Ley General de Protección Civil, si bien debiese entenderse como un conjunto de normas supeditado a la misma, y ser considerado a la vez como un complemento es decir, es un engrane que hace a que funcione adecuadamente la primera, facilitando su debido funcionamiento; también es importante hacer una aclaración en cuanto hace a la palabra norma como tal, ya que es un término utilizado con relativa frecuencia y nos ayuda a comprender más el presente apartado :

“La palabra norma significa regla de conducta; en sentido estricto es cuanto impone deberes y otorga derechos. Las normas son las hormas, las directrices, los caminos que ha de seguir el hombre para el mejor desarrollo de la sociedad. Podríamos afirmar que, sin las normas los hombres volverían al estado pre social, de lucha, pues no tendrían patrones para ordenar su convivencia”.<sup>151</sup>

“NORMAS JURÍDICAS: Son aquellas disposiciones que el poder Público por medio de sus órganos legislativos señala como obligatorias a la obediencia general y en caso de inobservancia las hace cumplir de acuerdo con los órganos judiciales.”<sup>152</sup>

---

<sup>150</sup> MARTÍNEZ, Morales Rafael I., *Derecho Administrativo – Primer curso*, Universidad Nacional Autónoma de México– Harla. 1991. p.288.

<sup>151</sup>FLORESGÓMEZ, González Fernando; CARVAJAL, Moreno Gustavo; *Op.cit*, p. 39.

<sup>152</sup> *Ibidem pp. 39-40.*

Por lo que comprendo una norma jurídica es una regla de conducta, que debe ser respetada y que nos permite controlar o adecuar la conducta de un individuo en su vida en sociedad, y de la cual aún que veamos existen mecanismos de exigibilidad estas en ocasiones no se cumplan por el individuo, aún de que a ello corresponda una sanción.

Por lo que deducido de todas las explicaciones anteriores se concluye en este caso particular que el Reglamento de la Ley General de Protección Civil es un conjunto ordenado de reglas o preceptos dictados por la autoridad competente para la ejecución de la misma, por lo que se establece es: *es una norma jurídica de carácter general dictada por la administración pública con valor subordinado a la ley*, pero aquí más que decir que el primero está supeditado a esta ley, más bien observo es un complemento ambos se ajustan para darnos normas que establecen nuestros Derechos a la vez que nuestras Obligaciones en materia de Protección Civil, que se establecen con la finalidad de darnos maneras más organizadas de cómo debemos actuar ante situaciones de riesgos tal como se nos indica que debemos tener diversos tipos de programas entre ellos, *un Programa Interno de Protección Civil*.

Aunque es conveniente decir que nuevamente como se expresó en el presente apartado aquí como una simple deducción del nombre tanto de la Ley general de Protección Civil como de su Reglamento el panorama en ellos inmerso es de manera General e incluso se detalla que es para el sector público y privado entendiendo con esto todo lo que se pueda incluir en estos dos mundos como empresas, industrias y entidades para estatales y las dependencias de gobierno, sin dar cavidad aún a las Unidades Habitacionales y la necesidad de contar con un Programa Interno, en ellas, es ineludible decir que por tal voy a llegar en los siguientes puntos al tema central de la presente investigación conforme a la jerarquía de las mismas.

### **3.2.3 Ley de la Cruz Roja de México.**

Por difícil que parezca comprender, para la Cruz Roja de México no se cuenta con una ley que regule su funcionamiento, existe una que atañe al uso y denominación del emblema de la misma: *Ley Para el Uso y Protección de la Denominación y del*

*Emblema de la Cruz Roja*, tal como nos lo dice su Artículo primero, que a la letra dice:

**“Artículo 1.-** La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República. Su objeto es regular el uso y la protección del emblema de la cruz roja así como la denominación "Cruz Roja" y las demás señales distintivas establecidas para su identificación, de conformidad con lo previsto por los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y, cuando sean aplicables, de sus Protocolos Adicionales, así como de la demás legislación vigente en el país.

Siempre que en esta Ley se diga "Cruz Roja", para referirse al emblema o a la denominación, se entiende de manera análoga el emblema de la media luna roja y la denominación "Media Luna Roja", y demás emblemas o denominaciones que comprendan los ordenamientos jurídicos internacionales, de los que México sea Parte contratante y que cumplan los mismos usos, funciones y propósitos, previstos y regulados por el derecho internacional humanitario. Lo anterior sin detrimento a lo establecido en la presente Ley.”<sup>153</sup>

O sea únicamente se establece bajo qué condiciones conforme a lo estipulado en el Convenio de Ginebra de 1949, debe ser usado el emblema y el nombre ya sea la cruz de color rojo o la media luna roja con el fondo blanco, no así el como debiera operar esta institución que hoy día entra en el denominado Derecho Internacional Humanitario (DIH), en el cual se tutelan los derechos de los no participantes o que en algún momento lo hicieron y actualmente ya no en los conflictos bélicos armados, tratando de limitar los efectos de los mismos sobre de estos grupos vulnerables, busca evitar el sufrimientos humanos y sus consecuencias, de hecho como nombres alternos podemos encontrar Derecho de la Guerra o Derecho de los Conflictos Armados, aquí solo nos limitaremos a decir que es una parte del Derecho Internacional, remontando sus orígenes al propio inicio de la Cruz roja, del Convenio de Ginebra y de las Naciones Unidas temas tratados en otros apartados del presente trabajo. El Propio Comité Internacional de la Cruz Roja al respecto establece:

“Guerra y Derecho:

El derecho internacional humanitario (DIH) es un conjunto de normas destinado a limitar, por razones humanitarias, los efectos de los conflictos armados. Protege a

---

<sup>153</sup>LEY PARA EL USO Y PROTECCIÓN DE LA DENOMINACIÓN Y DEL EMBLEMA DE LA CRUZ ROJA, [en línea]; [fecha de consulta 15 de septiembre de 2016]; Disponible en: < <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo13241.pdf> >, p. 1.

las personas que no participan o que han dejado de participar en las hostilidades e impone restricciones a los métodos y medios bélicos”<sup>154</sup>

Lo que tiene la Cruz Roja son siete principios que denominan fundamentales, y que son entorno a los que gira la función de la misma, donde se reitera su condición original basada básicamente en la protección del hombre sin ningún interés y de manera universal sin estar supeditado a ningún lineamiento gubernamental.

### **3.2.3.1 Lineamientos de la Cruz Roja de México.**

Los siete principios que denominan fundamentales y en los que se establece un vínculo de unión entre las Sociedades Nacionales que constituyen la Cruz Roja o Media Luna Roja, el Comité Internacional de la misma y su federación, y se establecen como un modo de garantizar la movilidad dentro de su labor humanitaria, si bien es cierto existe una diferencia en la connotación semántica de ambas palabras lineamientos y principios, pues los primeros son una guía, una dirección o enfoque que puede ir desde una idea a una situación de cómo han de realizar las actividades.

Sin embargo en los principios podemos establecer son un conjunto de valores, normas que regulan la vida interna o las actividades de una organización incluidas también las creencias sobre las que se *supone* debe funcionar una organización u institución, aquí se aglutina desde el aspecto de la visión, la misión y sobre todo de las estrategias y objetivos a perseguir tanto para manejar o establecer un estándar homogéneo en su funcionamiento en este caso inclusive de carácter internacional así como en la persecución del cumplimiento cabal de sus objetivos; estos principios fundamentales son:

“*HUMANIDAD*.- El Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, al que ha dado nacimiento la preocupación de prestar auxilio, sin discriminación, a todos los heridos en los campos de batalla, se esfuerza, bajo su aspecto internacional y nacional, en prevenir y aliviar el sufrimiento de los hombres en todas las circunstancias. Tiende a proteger la vida y la salud, así como a hacer respetar a la persona humana. Favorece la comprensión mutua, la amistad, la cooperación y una paz duradera entre todos los pueblos.

---

<sup>154</sup>COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA-GUERRA Y DERECHO, [en línea]; [fecha de consulta 18 de septiembre de 2016]; Disponible en:  
< <http://www.icrc.org/es/guerra-y-derecho> >.

*IMPARCIALIDAD.*- No hace ninguna distinción de nacionalidad, raza, religión, condición social ni credo político. Se dedica únicamente a socorrer a los individuos en proporción con los sufrimientos, remediando sus necesidades y dando prioridad a las más urgentes.

*NEUTRALIDAD.*- Con el fin de conservar la confianza de todos, el Movimiento se abstiene de tomar parte en las hostilidades y, en todo tiempo, en las controversias de orden político, racial, religioso o ideológico.

*INDEPENDENCIA.*- El Movimiento es independiente. Auxiliares de los poderes públicos en sus actividades humanitarias y sometidas a las leyes que rigen los países respectivos, las Sociedades Nacionales deben, sin embargo, conservar una autonomía que les permita actuar siempre de acuerdo con los principios del Movimiento.

*VOLUNTARIADO.*- Es un Movimiento de socorro voluntario y de carácter desinteresado.

*UNIDAD.*- En cada país sólo puede existir una sociedad de La Cruz Roja o de La Media Luna Roja. Debe ser accesible a todos y extender su acción humanitaria a la totalidad del territorio.

*UNIVERSALIDAD.*- El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en cuyo seno todas las sociedades tienen los mismos derechos y el deber de ayudarse mutuamente, es universal.”<sup>155</sup>

Es importante añadir al presente apartado la existencia del Estatuto de la Cruz Roja Mexicana, en el cual se contemplan los principios y disposiciones generales, de los asociados, como lo es la estructura orgánica de la institución, atribuciones y asamblea nacional, de la convención nacional, de las atribuciones y del régimen del consejo nacional de directores, del comité ejecutivo, del presidente, vicepresidente y secretario de la institución, de los diversos programas de urgencias médicas, del patrimonio y vigilancia de la misma, la responsabilidad y las sanciones, del ejercicio social y de las causas de disolución y liquidación de la institución.

Un estatuto es un conjunto de normas que rigen la vida y la organización de una comunidad, debiendo entender también por este que legisla sobre cuestiones específicas o para determinadas instituciones en este caso la comunidad es la Cruz Roja de México, que conjunta a todas las demás que están en el interior de la República, es decir, las demás son delegaciones de las mismas, en este

---

<sup>155</sup>*CRUZ ROJA MEXICANA-SEDE NACIONAL* , [en línea]; [fecha de consulta 18 de septiembre de 2016]; Disponible en:  
< [http://cruzrojamexicana.org.mx/?page\\_id=154](http://cruzrojamexicana.org.mx/?page_id=154) >.

estatuto se especifica cómo han de manejarse y de operar cada uno de los puntos referidos en el párrafo que antecede.

Así pues en este orden de ideas, lo único que cabe añadir es el aspecto constante en la misión que tiene esta Institución desde que se formara en Europa como lo son la ayuda de manera desinteresada, humanitaria sin la persecución de un fin con lucro, neutral que no depende de ningún partido político, secta religiosa, o de gobierno alguno, así como tampoco da preferencia a nada es decir su ayuda es de carácter independiente y voluntario, así como neutral sin distinción de raza alguna, estos principios son su soporte. Y que obviamente aunque no habla explícitamente de la Protección Civil y mucho menos de los Programas Internos en la materia y si coadyuvan en el funcionamiento de la misma.

Lo que tiene la Cruz Roja de México es un estatuto, en el cual se plasmaran básicamente las formas de cómo se rige interna y externamente la misma, pero antes de pasar a analizar cómo funcionan los órganos, comités, asamblea nacional y el consejo nacional así como los titulares, propietarios y socios, veremos una definición de lo que es un Estatuto:

Un estatuto es un reglamento, ordenanza o conjunto de normas legales por las que se regula el funcionamiento de una corporación o asociación, el estatuto es un conjunto de leyes que se redactan y para todos los ciudadanos de la región donde se redactan o en su defecto para los miembros activos de la organización o institución para la que se redactó.

De manera más específica podemos decir que el estatuto es una forma menor de leyes ya que por lo general se redacta en el marco de una región ciudad o área específica, así como también puede ser el conjunto de leyes que rigen a una institución o entidad de manera particular.

El estatuto por tanto puede encontrarse en la mayoría de los casos supeditado a un conjunto de leyes como la constitución nacional de cada país, un estatuto ésta organizado básicamente para legislar sobre cuestiones específicas o para determinadas instituciones como ya se comentó, no siendo válido fuera de ellas



como un estatuto en un sindicato de obreros, el *Estatuto de la Cruz Roja de México*,<sup>156</sup> trata sobre:

Su funcionamiento, es decir de su fundación y operación de cómo deben trabajar en la misma, estipula que es una institución de asistencia privada, manifiesta su objetivo, el cual es cumplir y promover los principios fundamentales del movimiento internacional de la Cruz Roja y las del Derecho Internacional Humanitario, asumir las tareas reconocidas en los convenios de Ginebra de 1949 y de su protocolo de 1977, de los que México es parte.

Indica debe actuar como una institución neutra en conflictos armados y en tiempos de paz, otorga ayuda médica en caso de desastres informando a autoridades competentes, capacitar a la población en la forma de responder en los desastres; buscar mejorar la salud prevenir enfermedades, realizar actos jurídicos, de carácter civil, mercantil, y administrativo necesarios para cumplir con sus objetivos, principios y misión, de conformidad con la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal hoy día Ciudad de México.

Aquí se establece que se constituyó de conformidad con decreto firmado por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos el 21 de febrero de 1910 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 1910 en el convenio de Ginebra del 11 de Junio de 1906, que se adhirió a México el 02 de agosto de 1907 formando parte y siendo reconocido por el Comité Internacional, con sede en Ginebra Suiza, esto en su aspecto internacional, pues lo estimado en este Estatuto comprende dos ejes centrales el punto nacional y el internacional.

En este último nos establece es una institución de asistencia privada, de utilidad pública, con personalidad jurídica, facultades y derechos que le otorgan el decreto presidencial de sus creación y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, auxiliando a autoridades federales del Distrito Federal y entidades paraestatales.

---

<sup>156</sup>CRUZ ROJA MEXICANA, *Estatuto de la Cruz Roja de México*, [en línea]; [fecha de consulta 22 de octubre de 2016]; Disponible en:

<[http://www.planetaj.cruzrojamexicana.org.mx/pagnacional/secciones/Juventud/Contenido/PlanetaJ/downloadfiles/Estatutos\\_de\\_Cruz\\_Roja\\_Mexicana.pdf](http://www.planetaj.cruzrojamexicana.org.mx/pagnacional/secciones/Juventud/Contenido/PlanetaJ/downloadfiles/Estatutos_de_Cruz_Roja_Mexicana.pdf)>.

En la Ciudad de México se rige por la Ley de Instituciones de Asistencia Privada y en los demás estados de la República por leyes colaterales, establece que como parte de su misión es favorecer comprensión mutua, la amistad, la cooperación y una paz duradera entre todos los pueblos sin contar nacionalidad, raza, religión, condición social o credo político así como su intervención en conflictos derivados de estos temas. Se estipula en este estatuto que es un movimiento de socorro voluntario y de carácter desinteresado.

Deja establecido que en cada país solo puede existir una sociedad de la Cruz Roja o de la media Luna Roja, que debe ser accesible a todos en todo el territorio, planteando un lema que dice: *Seamos todos Hermanos*. Explica nuevamente lo del emblema que es la Cruz Roja con cinco cuadros blancos de fondo destacando la importancia de las clases de asociados de la institución y que para pertenecer a la misma deben ser socios: Patrocinadores, titulares, honorarios, voluntarios o juveniles; las delegaciones se encargan de ver o seleccionar a los candidatos, asociados, patrocinadores, titulares, de su entidad obviamente aquí viene como se debe manejar a los asociados como el participar en actividades constituyentes asistirán a convenciones anuales, y si es patrocinador también asistir a las asambleas generales y juntas a las que se les convoque.

Por otro lado menciona las obligaciones de las mismas que son: acatar principios, cumplir con los estatutos, y reglamentos de la institución, así como los acuerdos del Consejo Nacional de directores, colaborar con los programas que integran el plan maestro de la Cruz Roja Mexicana responsabilidad en el manejo de bienes, realizar tareas, cubrir cuotas, salva guardar los intereses, y de igual forma detalla quienes son o tienen la calidad de asociados y por qué se pierde y que es: Por falta oportuna de cuota, no cumplir con lo establecido por el estatuto y reglamento, incumplimiento de obligaciones muerte o incapacidad definitiva o expulsión del consejo.

Se enmarca cuáles son sus órganos competentes tal como: La Asamblea Nacional, Consejo Nacional de Directores, Comité Ejecutivo, Presidente del Consejo local de cada Delegación y las Delegaciones Estatales. De los órganos Consultivos dice son: las convenciones la Nacional, la Estatal y la Regional. En

cuanto a los órganos Administrativos dentro de este Estatuto se explica son: Dirección General, Dirección de Delegaciones, y Captación de Fondos, Programa de relaciones con los asociados, áreas, comités o comisiones.

Cabe señalar que en este Estatuto se indican las funciones y las obligaciones que tienen el presidente, vicepresidente, y secretario del consejo, así como sus responsabilidades y en qué casos y bajo qué situaciones por ejemplo sustituye el vicepresidente al presidente y algo que en la Cruz Roja resulta esencial lo que hace a la parte médica, a las ambulancias, socorristas y técnicos en urgencias médicas, de los servicios en el área médica y de los servicios educativos, todo esto como parte medular de la función de la misma institución dentro y fuera de sus propios hospitales, el Área Médica tendrá a su cargo la vigilancia y orientación de todos los servicios médicos de la Cruz Roja Mexicana, su funcionamiento será regido por los Reglamentos internos correspondientes, esta área será responsable de que los servicios médicos observen las disposiciones jurídicas aplicables y cuenten con las autorizaciones administrativas y de operación emitidas por las autoridades federales, estatales o municipales correspondientes; así mismo su función de capacitación como por ejemplo a través de las escuelas de enfermería subsistirán conforme a las posibilidades institucionales.

Por último es menester señalar lo que el estatuto dice respecto de la situación patrimonial pues es parte primordial para tener los recursos necesarios para poder llevar a buen fin las funciones de la institución, el patrimonio de la misma se conforma por el conjunto de bienes, derechos, valores, etcétera, que actualmente posee la institución en todo el país, el cual se verá incrementado con las donaciones, herencias, legados, productos, beneficios, que ingresen en la misma; la Institución destinará la totalidad de sus activos exclusivamente a los fines propios de su objeto social, no pudiendo otorgar beneficios sobre el remanente a otra persona física o moral salvo que se trate, en este último caso, de alguna de las personas morales autorizadas para recibir donativos deducibles del impuesto sobre la renta.

Hora bien se hace referencia en el presente trabajo del Estatuto de la Cruz Roja de México, porque su debido funcionamiento se refleja en el apoyo que se da por

dicha institución para el funcionamiento y misión de la Protección Civil en México sobre todo para la parte de auxilio en caso de desastre aunque también en la parte preventiva, en el punto central del presente, pareciera que no hay relación sin embargo, la hay en la parte de los primeros auxilios en la parte de atención a víctimas de desastres, es decir esta institución en un determinado momento nos puede ayudar a valorar si las medidas adoptadas en un programa interno a nivel individual es decir en un hogar pueden ser las más idóneas o no y obviamente pueden ayudar institucionalmente a la debida ejecución y realización de los mismos cuando sean elaborados para una institución, pues estos programas deben abarcar tanto los ámbitos institucionales así como el hogar de cada ser que compone nuestra sociedad. En casos prácticos la Protección Civil es el primer contacto y da paso a las otras instituciones tales como la Cruz Roja o Bomberos en materia de desastres o contingencias del tipo que estas sean, debiendo señalar que en la actualidad no solo son estas dos organizaciones de ayuda sino que a lo largo de la historia del país se han creado otros órganos con funciones similares como por citar un ejemplo en la Ciudad de México el ERUM<sup>157</sup>.

### **3.3 Los Programas de Protección Civil.**

Básicamente de los programas de Protección Civil que más se mencionan son dos tipos los Internos y los Especiales, los que más destacan, sin embargo conforme a la Ley del Sistema de Protección Civil para el Distrito Federal, además de estos señala a los Programas Generales y a los Delegacionales, aunque para comprender a exactitud que es un programa debemos primero ver precisamente el significado de este concepto.

“Conforme al Diccionario Larousse, un Programa es: s.m. escrito que indica los detalles de un espectáculo, de una ceremonia, etc.|| Exposición que fija la línea de conducta que ha de seguirse.|| Plan detallado de las materias correspondientes a un curso o a un examen.|| Conjunto de instrucciones preparadas de modo que un ordenador, máquina herramienta u otro aparato automático pueda efectuar una sucesión de operaciones determinadas”<sup>158</sup>

---

<sup>157</sup> ERUM, *Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas*, de la Secretaría de Seguridad Pública, [en línea]; [fecha de consulta el 29 de octubre de 2016]; Disponible en: <<http://www.ssp.df.gob.mx/erum.html>>

<sup>158</sup> LAROUSSE, *Diccionario Escolar*; México, 2ª edición; 2013, P. 440.

Un programa puede ser tomado como un adelanto u aspecto preventivo de una actividad de lo que se pretende realizar en algún ámbito o circunstancia, la presentación y organización de una materia de un curso o asignatura y una descripción de las características o etapas en que se desarrollara lo mismo se aplica en un espectáculo un programa nos dirá como se realizara el mismo, que parte se verá primero y quien intervendrá en él.

La palabra Programa es una expresión que nos permite identificar al conjunto de acciones que se organizan con el propósito de mejorar las condiciones de vida, en el caso de los programas de Protección Civil es su finalidad, es decir, de hecho no sólo es mejorarla es preservarla; esto es, que por ejemplo con un Programa Interno con respecto a la Protección Civil estaremos en condiciones de salvaguardar nuestra integridad física como mayor prioridad y posteriormente patrimonial, mediante la prevención, mitigación de riesgos que puedan derivar en situaciones de emergencia o propiamente en un desastre.

Hay que mencionar que tanto en el ámbito local como federal existen estos conceptos referentes a los Programas, desde el General, Delegacional, Interno y Especial, los cuales presuponen un carácter de exigibilidad tanto con empresas públicas, como privadas, instituciones gubernamentales y en los hogares, aunque cabe bien decir que en estos solo se promueve no se exige aun de que de viera ser así, no obstante en los de carácter especial si se solicitan a cabalidad, ya que en gran parte cuando se organiza algún evento público y sobre todo por el aforo que se estime asista al mismo del que se tenga o no este programa depende se otorgue el permiso o no para su realización.

Un Programa General Delegacional en Protección Civil, debe de entenderse como un conjunto de normas, políticas, estrategias y sobre todo los lineamientos establecidos para la protección de la población en general tanto en sus bienes como en su patrimonio y entorno asegurando la operabilidad y funcionabilidad de los servicios públicos coordinando a la administración pública con el sector privado y grupos de apoyo voluntario, siendo este un trabajo de mucha complejidad y que requiere incluso el conocimiento amplio en varias materias se establece como un trabajo conjunto de los sectores como ya se dijo público, social y privado, pues

como en un inicio se mencionó se basa en gran medida en el Atlas de Riesgo, el cual contiene riesgos de origen químico, organizativo, hidrometeorológico, sanitario, de infraestructura, las características de las viviendas y las redes de auxilio así como rutas para el mismo fin; en la Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal en el artículo 7, fracción LXIII, respecto de este programa nos dice que es:

“Un instrumento de planeación elaborado a partir del Atlas de Peligros y Riesgos<sup>159</sup> en el en el marco del Programa Nacional de Protección Civil, la Ley General de Protección Civil, la presente ley y la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal para definir el curso de las acciones destinadas a la atención de las situaciones generadas por el impacto de fenómenos perturbadores en la población, sus bienes y en torno a través de éste instrumento se determinan responsabilidades específicas por caso determinado, estableciendo objetivos, políticas, estrategias, líneas de acción y recursos necesarios para llevarlos a cabo”.

Por otro lado un Programa Delegacional, es un plan para atender emergencias ante desastres o fenómenos naturales o sociales que impactan a la población que se encuentra dentro de un determinado territorio, mismo que conforma a la Delegación o demarcación territorial, esto es parte del Atlas delegacional (Atlas de Peligros y Riesgos, en el que se deben identificar con precisión los posibles riesgos de cada una de las delegaciones así como vialidades, servicios y puntos estratégicos inmersos dentro de la demarcación de la que se trate); la *Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal* al respecto nos dice que este es:

“**Artículo 7.-**,fcc. LX.

Programa Delegacional de Protección Civil, Instrumento de planeación elaborado a partir del Atlas Delegacional en el marco del programa general de Protección Civil del Distrito Federal para definir el curso de las acciones destinadas a la atención de las situaciones generales por el impacto de fenómenos perturbadores en la población, sus bienes y entorno en el ámbito territorial de cada Delegación”.

---

<sup>159</sup> ATLAS DE PELIGROS Y RIESGOS.- “Sistemas que integran información sobre fenómenos perturbadores a los que está expuesta una comunidad y su entorno. Por ley, las autoridades de Protección Civil de todos los niveles de gobierno deben desarrollar y actualizar su **Atlas de Riesgos.**” Infografía: ATLAS DE RIESGOS-CENAPRED, [en línea]; [fecha de consulta el 02 de noviembre de 2016]; Disponible en: <<http://www.cenapred.gob.mx/es/Publicaciones/.../297-INFOGRAFAATLASDERIESGOS.PDF>>

El Programa Especial, es aquel que se tramita previo a la realización de eventos o espectáculos públicos en áreas o inmuebles de afluencia masiva, diferente a su uso habitual, este debe ser gestionado por los realizadores del evento, estos se tramitan ante las delegaciones en el área de ventanilla única, llenando un formato y cubriendo los requisitos como un visto bueno de la Secretaria de Seguridad Pública, el Programa Especial (de Protección Civil, en el que se indicara las medidas a seguir en caso de que se presente una eventualidad, los puntos de auxilio y las rutas de evacuación, señalamientos sanitarios y un subprograma de prevención, entre otros), y como ya se mencionó el resultado puede consistir en la autorización o el rechazo del evento y tiene un carácter de temporalidad pues es solo para el evento que se solicita, la respuesta puede tardar aproximadamente de entre cinco a siete días.

Debe igualmente contener un desglose por tiempo y actividades a realizar en el evento, cuando la audiencia rebase el aforo de 2500 participantes se deberá solicitar la autorización en *Gobierno Central*, como cuando se realizan masivos en el Zócalo Capitalino; cabe señalar que cuando son lugares ya establecidos para la realización de eventos públicos como auditorios o foros que de forma permanente se dedican a este tipo de espectáculos deben contar de forma fija con toda una maquinaria especializada en Protección Civil y obviamente tener un Programa Interno conforme a su capacidad y el tipo de espectáculo al que se dedique.

Un Programa Interno, es un instrumento de planeación y operación en cuanto a organización para responder efectivamente ante la presencia de riesgos que pudieran generar una emergencia o desastre.

Te ayuda a identificar y analizar riesgos que pudieran generar una emergencia o desastre internos o externos, su objetivo principal es la salvaguarda de personas en su integridad física y contrario a otras instituciones patrimonial y esto se menciona porque por ejemplo en el caso del cuerpo de bomberos su misión y prioridad es salvar vidas lo patrimonial no importa y en el caso de la materia que nos ocupa se da importancia a ambos aspectos, claro en cuanto al grado de prioridad siempre va estar la vida del ser humano antes que todo lo material por lo que siempre se sugiere mantenerlo actualizado, revisarlo de manera periódica y

verificar todos los puntos que lo integran como las brigadas (tales como: de incendios, comunicación, evacuación, primeros auxilios y rescate), y sus elementos ya que es un aspecto básico en los puntos que conforman un Programa Interno.

“El Programa Interno de Protección Civil es un instrumento de planeación y operación que circunscribe al ámbito de una dependencia, entidad, institución u organismo de la Administración Pública federal y los sectores privado y social, que previene y prepara a la organización para responder efectivamente ante la presencia de riesgos que pudieran generar una emergencia o desastre dentro de su entorno.

Su propósito principal es el diseño y activación de medidas preventivas y de respuesta ante escenarios de emergencia, que permitan garantizar la continuidad de las funciones sustantivas de la institución u organismo, salvaguardar la integridad física de las personas que laboran o concurren como usuarios a sus inmuebles y proteger los bienes propiedad de los mismos”.<sup>160</sup>

### **3.3.1 Los Programas Internos en la Legislación Mexicana.**

Dentro de la legislación mexicana básicamente la que nos habla de los Programas Internos a nivel nacional es la Ley General de Protección Civil, que nos habla del Programa de Protección Civil, explica lo que es un Programa Nacional, destacando en específico lo que señala el artículo 37<sup>161</sup>, que estipula que todos los programas se basaran en el Plan Nacional de Protección Civil, esta ley también nos habla de los Programas Especiales de Protección Civil haciendo a su vez referencia a los Programas Internos, sin embargo cada estado y sobre todo en este caso el Distrito Federal hoy día Ciudad de México hacen alusión a los Programas en materia de Protección Civil, tales como son: *el General, Delegacional, Especial y el Interno*, en los estados se mencionan aunque con la denominación de estatal o municipal, en su mayoría.

---

<sup>160</sup>SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN / Sistema Nacional de Protección Civil, Coordinación General de Protección Civil, Dirección General de Protección Civil/ Subdirección de Coordinación de Planeación Interinstitucional/ Abril 2009.

[en línea]; [fecha de consulta el 05 de noviembre de 2016]; Disponible en:  
< <http://www.merida.gob.mx/municipio/portal/pcivil/archivos/programa-int.pdf> >

<sup>161</sup>LEY GENERAL DE PROTECCIÓN DE CIVIL, [en línea]; [fecha de consulta el 06 de noviembre de 2016]; Disponible en:

< <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo71347.pdf> >



“**Artículo 37.-** En la elaboración de los programas de protección civil de las entidades federativas, municipios y delegaciones, deberán considerarse las líneas generales que establezca el Programa Nacional, así como las etapas consideradas en la Gestión Integral de Riesgos y conforme lo establezca la normatividad local en materia de planeación”.

En las *leyes de Protección Civil de los estados* que conforman el territorio nacional refieren los Programas Estatales y municipales de Protección Civil, que serían por contenido el equivalente a los Programas General y Delegacional de la Ciudad de México, algunos ordenamientos como la Ley del Estado Libre y Soberano de México hablan del Programa Especial, del Estatal, del Interno y del municipal; y en la mayoría remiten a que estos deberán tomar como base al Programa Nacional de Protección civil; así puede observarse que el término de *Programa Interno* aparece en la Ley General de Protección Civil de aplicación a nivel nacional por ser del ámbito federal y para los que radican el Ciudad de México en la Ley del Sistema de Protección Civil, aunque de igual forma aparezca como tal en algunos otros ordenamientos alusivos a la materia en el ámbito estatal dentro del territorio nacional.

Además de que siempre de este término se hace referencia en cualquier ordenamiento a los programas que se establecen para inmuebles públicos en ninguno se vinculan propiamente al tema objeto del presente trabajo, salvo en la Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal, en el que si incluyen el decir que es para personas que habitan laboran o concurren en determinado inmueble, es decir que no solo limitan a lugares “públicos”, donde se diga concurren o laboren, tal como lo estipula el artículo 7, fracción LXII; que a la letra dice:

“**Artículo 7.-** Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

LXII. Programa Interno de Protección Civil: Instrumento de planeación que se implementa con la finalidad de determinar las acciones de prevención, auxilio y recuperación, destinadas a salvaguardar la integridad física de las personas **que habitan, laboran o concurren** a determinados inmuebles, así como para proteger las instalaciones, bienes, entorno e información, ante la ocurrencia de fenómenos perturbadores;”

Y con más detalle en su apartado “C”, más propiamente a partir del artículo 89 al 93, sin embargo, es en el artículo 89 en su primera y tercer fracción donde se especifica que:

*“De los Programas Internos de Protección Civil.*

**Artículo 89.-** El Programa Interno de Protección Civil se deberá implementar en:

- I. Inmuebles destinados a Vivienda Plurifamiliar y Conjuntos Habitacionales, por parte de los Propietarios y poseedores;
- II. Inmuebles destinados al servicio público, por parte del servidor público que designe el Titular;
- III. Unidades Habitacionales, por parte de los administradores;”

Por tal en esta norma podemos observar que si se incluye para el tener que realizar los Programas Internos a las Unidades Habitacionales a los Inmuebles destinados precisamente a este uso.

### **3.4 La Protección Civil en la Normatividad del Distrito Federal.**

La Protección Civil dentro de la normatividad del Distrito Federal, se maneja en la Ley General de Protección Civil y en la Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal, además de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en la primera como ya quedado establecido quedaran explicados los lineamientos que han de seguirse a nivel Federal en cuanto a esta materia, la segunda que habla al respecto pero más focalizada a las necesidades del Distrito Federal y la última que contiene las facultades que le corresponde a las *Delegaciones* en la aplicación y cumplimiento de este aspecto.

Y son las únicas tres leyes que refieren explícitamente el tema de la Protección Civil, porque si bien es cierto existen otros ordenamientos respecto a otras instancias que se vinculan estrechamente con la aplicación y labor de la Protección Civil tal como el caso de la Cruz Roja (Estatuto y Reglamento) y el Heroico Cuerpo de Bomberos, no son en específico quienes han de estipular como se ha de desarrollar el objetivo, trabajo y misión de la Protección Civil y menos del tema que por fines del presente trabajo nos es de suma importancia los Programas internos mismo que solo se contiene en los dos primeros ordenamientos citados en el presente punto y de la facultad de exigir su cumplimiento o cualquier otro referente a la materia contenido en el tercer ordenamiento referido.

#### **3.4.1 Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.**

Esta ley como su nombre lo dice su objeto es establecer la organización de la Administración Pública del Distrito Federal hoy Ciudad de México, se establece

como se llevará a cabo toda la administración, la Jefatura del Gobierno, lo que es la Administración Centralizada, de los Organismos Descentralizados, las Secretarías, y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Oficialía Mayor, Contraloría General, la Consejería Jurídica, y Servicios Legales, así como las Demarcaciones Territoriales en que se divide el Distrito Federal, Delegaciones, Fideicomisos Públicos, empresas de participación Estatal mayoritaria y Empresas de Gobierno. De todo lo referido marca su constitución, organización, y funcionamiento.

En el presente trabajo de investigación se hace referencia a dos Delegaciones a Cuauhtémoc y Benito Juárez y es precisamente en este ordenamiento donde voy a encontrar desde que funciones tienen y la forma en que han de organizarse, así como las colonias que comprenden sus respectivos territorios.

En el Título Segundo, Capítulo tres, habla específicamente de los Órganos Políticos Administrativos de las Demarcaciones territoriales y demás órganos desconcentrados; este apartado comprende del artículo 36 al 39, siendo este último el más importante para el tema que hoy nos ocupa, ya que es las fracciones que este contiene en el que se hace referencia a la Protección Civil y más específicamente a los Programas Internos y Especiales así como a otro tema de relevancia para la materia que nos ocupa, las fracciones que atañen al presente se citan a continuación:

- “**ART.39.-XXXV.** Coadyuvar con el cuerpo de bomberos y el de rescate del Distrito Federal, para la prevención y extinción de incendios y otros siniestros que pongan en peligro la vida y el patrimonio de los habitantes;
- LXVIII. Elaborar y ejecutar en coordinación con las dependencias competentes el Programa de Protección Civil de la Delegación;
- LXIX. Recibir, evaluar y, en su caso, aprobar los Programas Internos y Especiales de Protección Civil en términos de las disposiciones jurídicas aplicables;
- LXX. Vigilar y verificar administrativamente el cumplimiento de las disposiciones en materia de protección civil, así como aplicar las sanciones que correspondan, que no estén asignados a otras dependencias;
- LXXXIII. Coadyuvar con la dependencia de la administración Pública del Distrito Federal que resulte competente, en las tareas de seguridad pública y protección civil en la Delegación; y
- LXXXIV. Solicitar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la emisión de la declaratoria de emergencia o la declaratoria de desastre en los términos de la Ley de Protección Civil.

LXXXV. Elaborar su respectivo Atlas de Riesgo Delegacional y mantenerlo actualizado.”<sup>162</sup>

Así en las ya citadas fracciones del artículo 39, se encuentran las facultades y límites que tienen las *Delegaciones* en materia de Protección Civil, como la exigibilidad del Programa Interno o del Especial a terceros y la autoridad para revisar y validar los mismos en el caso de la ciudadanía, considerando también sus obligaciones como la elaboración de sus propios programas o la elaboración del Atlas de Riesgos Delegacional y mantenerlos siempre actualizados y vigentes.

<b>TABLA COMPARATIVA DE LAS DELEGACIONES BENITO JUÁREZ Y CUAUHTÉMOC EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL.</b>		
	<b>DELEGACION CUAUHTÉMOC</b>	<b>DELEGACION BENITO JUÁREZ</b>
Nombre de Área Competente.	Dirección General de Protección Civil.	Dirección General de Prevención Del Delito y Protección Civil.
Características Generales.	Se realizan pláticas que fomentan la cultura de prevención, se promueven y supervisan simulacros, se realizan inspecciones oculares de zonas de riesgo o de eventos solicitados emitiendo una opinión técnica de un inmueble más no se dan peritajes ya que estos deben ser otorgados por un DRO – Directores Responsables de Obra, debidamente acreditados.	<i>Recibir y evaluar programas internos</i> , fomentar la cultura de la protección civil, fomentar realización de simulacros , presidir el consejo delegacional de protección civil de la delegación
Organización.	Dirección General de Protección Civil se deriva de Jefatura Delegacional.	Se cuenta con un director, y con una subdirección específica de protección civil, un área técnica y una de logística y de recursos, y una más de atención y prevención de riesgos.
Fundamento.	artículo: 39, fracciones LXIX, LXX de la Ley Orgánica de La Administración Pública del Distrito Federal y el 124 fracción XVI, XXII y XXIII, del Reglamento Interior de La Administración Pública del Distrito Federal y la Ley del Sistema de Protección Civil,	artículo: 39, fracciones LXIX, LXX de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; artículo: 139, fracciones I, II, X IV, XV, XVI, XVII, XVIII y XIX del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal/ se establecen atribuciones respecto a la materia; también la Ley del Sistema de Protección Civil
Características Observadas En La Realidad	Se hacen visitas a predios para difundir y fomentar la realización de simulacros y fomentar la elaboración de planes familiares e incluso sus programas internos, aquí se obstaculiza el desarrollo de la cultura de prevención por las personas, por falta de interés por apatía ante el tema.	Si otorgan los servicios a petición de parte a través de CESAC pero es necesario insistir para que estos se realicen, no hay difusión al respecto. En esta delegación se ve más inclinación hacia los problemas de delincuencia que al área de protección civil.

CUADRO I.

<sup>162</sup>LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, [en línea]; [fecha de consulta el 06 de Diciembre de 2016]; Disponible en: <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-e6937bc8a449371542a9379c228a8920.pdf> >

### **3.4.1.1 Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.**

Su objetivo fundamental es reglamentar a la Ley Orgánica de la Administración Pública, complementa las funciones consignadas en la citada Ley tanto para las Dependencias Gubernamentales, Direcciones Generales, Coordinaciones Generales, de los Gabinetes, que conforman a la Administración Pública, entre ellas la Secretaría de Protección Civil y los Órganos Político Administrativos, donde queda especificado cuál es su función y atribuciones, su composición y el objetivo o razón de ser de cada uno de ellos, entre otros en él ; artículo 3, fracción III, se nos dice que ha de entenderse Por un Órganos Político-Administrativo.

“**Artículo 3.-**...fracción III.- Además de los conceptos que expresamente señala el artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, para efectos de este Reglamento, se entiende por:

III. Órganos Político-Administrativos: Los establecidos en cada demarcación territorial dotados de atribuciones de decisión, ejecución y autonomía de gestión a los que genéricamente se les denomina Delegaciones del Distrito Federal, y tienen establecidas sus atribuciones en la Ley y este Reglamento; y”<sup>163</sup>

Siguiendo el orden que lleva el Reglamento Interior, pro seguiremos con la Secretaría de Protección Civil la cual queda comprendida en la sección XV que va del artículo 119 Bis al 119 Ter, son dos artículos con sus respectivas fracciones, donde se nos establece que sus funciones y facultades en este sentido son: coordinar programas de Protección Civil, ayudar al secretario y al subsecretario en materia de protección civil y al subsecretario de planes y programas preventivos participando como vocal del consejo de Protección Civil del D.F. Propone y establece modificaciones en su coordinación, normas, así como elabora, opera y actualiza el Atlas de Riesgo respecto a la materia; coordina programas y acciones en la materia de dependencias, Unidades Administrativas, órganos desconcentrados, entidades de la Administración Pública, Delegaciones, y todos aquellos que conformen al Sistema Nacional de Protección Civil, estudia e investiga fenómenos socio-organizativos determinando riesgos potenciales que

---

<sup>163</sup>REGLAMENTO INTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL[en línea]; [fecha de consulta el 26 de enero de 2017]; Disponible en: <[http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver\\_mas/65505/47/1/0](http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/65505/47/1/0)>; p. 1.

afecten a la sociedad, fomenta y cimienta una cultura de Protección; diseña y difunde lineamientos de prevención en situaciones de riesgo, planeando y realizando simulacros y ejercicios operativos como parte del Programa General de Protección Civil.

Además autoriza y supervisa así como vigila la aplicación de los programas especiales en Protección Civil regula y evalúa a empresas que se dedican a capacitar y a organizaciones civiles que apoyan en las labores propias de la materia y revisan que las áreas responsables de este tema elaboren sus manuales. El 119 Ter; habla sobre la Dirección General de emergencias mayores como se actúa ante ellos que esta debe orientar y capacitar a los habitantes del Distrito Federal realizando programas de orientación, debe realizar además censos y actualizarlos de emergencias en el Distrito Federal dando a conocer la situación de la ciudad en condiciones normales y de riesgo efectuando recomendaciones conforme sean las situaciones de riesgo o de desastre.

En el Título Tercero se hace referencia a la Administración Pública Desconcentrada; en el capítulo uno específicamente dice de los Órganos Político Administrativos, en el artículo 122 Bis se indica por Delegación que Direcciones Generales se les asignaran para el despacho de sus funciones denominadas igual Unidades Administrativas, a continuación se transcriben las fracciones III y VI que corresponden a la Delegación Benito Juárez y Cuauhtémoc respectivamente:

*“...III. Al Órgano político-Administrativo en Benito Juárez,*

- A) Dirección General Jurídica y de Gobierno;
- B) Se deroga;
- C) Dirección General de Administración;
- D) Dirección General de obras y Desarrollo Urbano;
- E) Dirección General de Prevención del Delito y Protección Civil;**
- F) Dirección General de Desarrollo Social;
- G) Dirección General de Participación Ciudadana;
- H) Dirección General de Desarrollo Delegacional; y
- I) Dirección General de Servicios Urbanos....

*VI. Al Órgano Político-Administrativo en Cuauhtémoc;*

- A) Dirección General Jurídica y de Gobierno;
- B) Dirección General de Administración;
- C) Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano;
- D) Dirección General de Servicios Urbanos;
- E) Dirección General de Desarrollo Social;
- F) Dirección General de Cultura; e

G) Dirección General de Seguridad Pública....”<sup>164</sup>

Recordando siempre que lo referente a Protección Civil, en la Delegación Cuauhtémoc, esta se deriva de la Jefatura Delegacional.

En el capítulo II están contenidas las atribuciones generales de los titulares de las Direcciones Generales de los Órganos Político Administrativos de las cuales destacan el poder firmar convenios, acordar tramites y la resolución de asuntos planear, programar, controlar, y evaluar labores de las Unidades Administrativas y las Administraciones Operativas, formular dictámenes, hacer proyectos y certificar y expedir copias, cuidar el correcto uso de mobiliario y equipo de las dependencias y planear los Programas Delegacionales.

De los artículos 125 a 128 son las facultades de las Direcciones Generales de Administración, de Desarrollo Social, servicios Urbanos y Obras Públicas estos apartados y artículos los cito porque de algún modo se involucran con los aspectos que se consideran más relevantes para la presente investigación y no es por restarle importancia a los demás pero se consideró los aspecto más cotidianos en la vida laboral de las demarcaciones en estudio. De los siguientes artículos solo los enunciaremos ya que coinciden en los temas que explican con otras normas establecidas en este Reglamento además de que se manejaron los que tienen vínculo más directamente con el tema que se desarrolla.

La Dirección General de Servicios Urbanos se complementa en los artículos 131 y 131 Bis; la Dirección General de Cultura y Educación y Deporte en los artículos 131 Bis 1; en el 131 Bis 2 lo que concierne a la Dirección General de Desarrollo Social y Humano y en el 131 Bis 3 la Dirección Ejecutiva de Participación Ciudadana y Zonas Territoriales.

Y este si lo sintetizamos a parte el artículo 131 Bis 4, que detalla facultades y funciones de la Jefatura de la Oficina Delegacional; algunas de hecho coinciden con las que ya tienen asignadas varias Direcciones Generales; vigila la simplificación administrativa, la modernización y elaboración de programas así como la atención al público establece bases para mejorar la comunicación con

---

<sup>164</sup> *Ibidem* pp. 192-193.

nuevas tecnologías, atiende y orienta quejas ciudadanas, lleva a cabo el seguimiento de propuestas recabadas en recorridos por la demarcación, tramite y expide placas y tarjetas de circulación, autoriza la circulación de bicicletas adaptadas, realiza filiación y da constancias de residencia para vecinos que lo requieran; maneja, valora, capacita sobre la información que se genera en sus Unidades Administrativas; intervine en junta de reclutamiento del servicio militar, registra, constituye, modifica y disuelve sociedades de convivencia, estable en convenio y acuerdo con el Jefe Delegacional proyectos de sustentabilidad; establece mecanismo de seguimiento y evaluación de programas delegacionales; coordina, analiza y revisa estudios encargado por el Jefe Delegacional, propone lineamientos para el adecuado flujo de trabajo, establece políticas públicas en materia de sustentabilidad, coordina acciones preventivas en riesgos administrativos y da seguimiento a los acuerdos, instrucciones y peticiones del Jefe Delegacional.

Como ya se mencionó detalla por Delegación que función tiene su Jefatura Delegacional cada una de sus Direcciones Generales de carácter común de carácter específico, en este apartado nos concretaremos a referir la de las dos delegaciones que citamos en el presente trabajo que son Cuauhtémoc y Benito Juárez ya que según el Reglamento si cambian los nombres de algunas direcciones, tienen funciones y facultades similares pero el orden que tienen no es el mismo o puede ser como en este caso que una dependa directamente de la Jefatura Delegacional y la otra de una dirección; por ejemplo con respecto al tema de la presente investigación a lo que concierne de Protección Civil y por ende de donde se derivaría el adecuado cumplimiento y desarrollo de los Programas Internos, en Cuauhtémoc es Dirección de Protección Civil en tanto en Benito Juárez es Dirección General de Prevención del Delito y Protección Civil. No se cita por obviedad al resto de las Delegaciones Políticas y se dará un panorama general de las funciones que cada una de las delegaciones aquí citadas tienen, primeramente se mencionaran a las facultades que tienen con carácter común todas los Órganos Político Administrativos aunque solo se enunciaran las que se vinculan con la atención de la Ciudadanía y/o que se relacionan con el tema del



presente trabajo y posteriormente lo que corresponde a cada Delegación de las que se han citado.

En primer lugar tenemos lo que corresponde a la Dirección General Jurídica y de gobierno, Velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y demás disposiciones jurídicas y administrativa en la que se atiende todo lo referente a establecimientos mercantiles sus verificaciones (cuando estas se realizan se levanta las respectivas actas y se pueden imponer sanciones pero salvo en materia fiscal), autorizaciones para eventos y espectáculos públicos, uso de vía pública, tener un padrón de giros mercantiles, conceder a estos licencias y autorizaciones de funcionamiento; conforme a la Secretaría de Transporte y Vialidad, proporcionar y distribuir así como controlar la entrega de placas y licencias de conducir, vigilar todo lo concerniente a estacionamiento públicos y administrar mercados públicos y panteones así como referente a esto último atender servicios funerarios gratuitos a la población vulnerable, expropiación de bienes por utilidad pública, dar asesorías jurídicas gratuitas a la ciudadanía, así como expedir filiaciones a los residentes de la demarcación que lo requieran.

Ahora bien con respecto al tema medular tenemos las siguientes fracciones en específico del artículo 124, que a la letra dicen:

“XXII. Vigilar, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de las disposiciones en materia de protección civil, aplicando las sanciones que correspondan;  
XXIII. Instrumentar acciones tendientes a coadyuvar con el H. Cuerpo de Bomberos y el de rescate del Distrito Federal, para la prevención y extinción de incendios y otros siniestros que pongan en peligro la vida y el patrimonio de los habitantes del Distrito Federal.”<sup>165</sup>

Los artículos que abordan lo relativo a la Delegación Benito Juárez a sus Direcciones Generales se encuentran en la Sección III en la que se comprenden las atribuciones adicionales de las Direcciones Generales de Carácter Común y de las Direcciones Generales Específicas del Órgano Político-Administrativo, y van del artículo 137 al 142.

De la Dirección General Jurídica y de Gobierno tendrá además de las señaladas en el artículo 124, vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia ambiental, cuando se trate de actividades y establecimientos cuya vigilancia no

---

<sup>165</sup> *Ibidem* p. 196.

corresponda a las Dependencias, de conformidad con las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables; conocer de las manifestaciones de impacto ambiental solicitadas por particulares, ya sean por establecimiento mercantiles, por nuevas construcciones o modificaciones a estas; también se encuentra lo concerniente a la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano que tendrá, además de lo señalado en el artículo 126, las atribuciones de organizar, controlar y dar seguimiento a los concursos y contratos relacionado con las Obras y Desarrollo Urbano; controlar y ejecutar el presupuesto de Obras y Precios Unitarios, así como realizar las estimaciones de las mismas, desarrollar y diseñar proyectos habitacionales para generar opciones atractivas a los habitantes de la Delegación. Aquí y lo referimos con el artículo que lo contiene está el aspecto de la Protección Civil, y lo que ya se mencionó en párrafos que anteceden la forma en que se maneja o se estipula según reglamento este punto crucial para el presente trabajo La Dirección General de Prevención del Delito y Protección Civil tendrá las siguientes atribuciones, conforme al artículo 139 y las fracciones que atañen específicamente al tema I, II, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, y XIX:

I. Apoyar al Jefe Delegacional en la instrumentación de acciones tendientes a coadyuvar con el H. Cuerpo de Bomberos y el de Rescate del Distrito Federal, para la prevención y extinción de incendios y otros siniestros que pongan en peligro la vida y el patrimonio de los habitantes del Distrito Federal;

II. Elaborar y ejecutar en coordinación con las autoridades competentes el Programa de Protección Civil del órgano político-administrativo;

**XIV. Recibir, evaluar y en su caso aprobar los programas internos y especiales de protección civil en los inmuebles delegacionales, establecimientos comerciales y mercantiles, inmuebles de uso habitacional y todos aquellos que se encuentren en la demarcación territorial, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;**

XV. Dar debida y oportuna atención a las demandas ciudadanas recibidas en la unidad o en los Centros de Servicios y Atención Ciudadana o por otro medio en materia de protección civil;

XVI. Fomentar la cultura de protección civil en la Delegación;

XVII. Supervisar la debida y correcta aplicación de la legislación en materia de protección civil;

XVIII. Coordinar la supervisión de simulacros en los diversos inmuebles de la demarcación territorial; y

XIX. Presidir en conjunto con autoridades de la demarcación, así como representantes de otras dependencias e instituciones de investigación y auxilio, el Consejo Delegacional de Protección Civil en la demarcación, ejerciendo las labores

de Secretario Ejecutivo en suplencia del Director General Jurídico y de Gobierno en sesión ordinaria y extraordinaria.”<sup>166</sup>

Además en lo correspondiente a la Dirección General de Desarrollo Social tendrá, además de las señaladas en el artículo 128, las atribuciones de realizar ferias, exposiciones y eventos vinculados a la promoción de actividades culturales y recreativas dentro de la demarcación territorial del órgano político-administrativo; fomentar vínculos interinstitucionales para el desarrollo de programas culturales realizar actividades culturales en la demarcación territorial del órgano político-administrativo, tales como, danza, teatro, música, artes plásticas y literarias, promover la incorporación de barrios regenerados al patrimonio cultural de la demarcación territorial.

Aquí vemos otra diferencia importante con la Delegación Cuauhtémoc que es con la que la venimos comparando la dirección que a continuación citamos de Participación ciudadana en Benito Juárez se establecen de forma separada el Área de Desarrollo Social y Participación ciudadana en la otra Delegación las llevan de manera conjunta aunque existe la Dirección de Participación Ciudadana esta se encuentra inmersa en la Dirección General de Desarrollo Social.

En Benito Juárez las funciones que tiene la Dirección General de Participación Ciudadana, son las siguientes, instrumentar los planes y programas en materia de participación ciudadana; dar seguimiento de acciones y propuestas que se recojan durante los recorridos y audiencias públicas que lleve a cabo el titular del órgano político administrativo, organizar y desarrollar instrumentos de participación ciudadana previstos en la ley de la materia del Distrito Federal; generar lineamientos para la correcta capacitación a los comités vecinales respecto de los ordenamientos legales aplicables en el Distrito Federal; promover la participación ciudadana y apoyar el trabajo de los comités vecinales de la demarcación; buscar ejecución de obras para beneficio común de los vecinos, dar espacio para solución de conflictos entre ellos, sondear problemáticas entres estos y posibles soluciones coordinarse con otras instituciones cuando un funcionario de estas tenga que ir hacer algún recorrido.

---

<sup>166</sup> *Ibidem* p. 208.

Y por último comentaremos lo que alude a la Dirección General de Desarrollo Delegacional, la cual coordina la relación interinstitucional con funcionarios de otras áreas de gobierno con respecto a situaciones de operatividad de la Delegación, elabora bases de datos de ciudadanos como censos que permiten ver el tipo de población que se tiene en la demarcación, se sondean deficiencias administrativas en sus unidades, se planea, programa, organiza, sistematiza y evalúan actividades desarrolladas por las distintas unidades de trabajo de la Delegación en la prestación de servicios a la comunidad; se proponen acciones enfocadas a la mejora institucional con controles internos que promuevan el correcto funcionamiento, se busca el asesoramiento en la interpretación y aplicación de técnicas administrativas a las diversas unidades de la Delegación.

Así como se revisa y formulan planes y programas tendientes a hacer más eficiente y eficaz los procesos delegacionales; se evalúan los procesos, programas y proyectos implementados con el propósito de ejecutar acciones de mejora que en su caso lo ameriten; se capta y se profesionaliza las demandas ciudadanas, buscando un óptimo funcionamiento de *ventanilla única*, se promueve el programa de desarrollo económico del órgano político administrativo, se busca la promoción de proyectos de inversión que contribuyan al crecimiento económico, la protección y la generación de empleos así como promover las microempresas y el auto empleo.

También esta área debe diseñar y promover el desarrollo de infraestructura que revitalicen la imagen urbana de la Delegación, ofrezca nuevos espacios productivos y oportunidades de empleo a sus habitantes y mejoren significativamente la calidad de vida de los residentes de la demarcación preservando el medio ambiente; y la promoción de la actividad turística.

Por último tenemos a la Dirección General de Servicios Urbanos tendrá, además de las señaladas en el artículo 127, que ya no mencionare pues son básicamente igual a las que desempeñan en Cuauhtémoc, y que la única diferencia de "importancia" sería la forma en que son enlistadas, pero de fondo son las mismas acciones.

El apartado que detalla lo concerniente a la Delegación Cuauhtémoc va del artículo 149 al 152 Bis, en la Sección VI, donde precisa las atribuciones adicionales de las Direcciones Generales de Carácter Común y de las Direcciones Generales Específicas del Órgano Político-Administrativo en Cuauhtémoc, que establece las funciones que han de tener en cuanto al mantenimiento cuidado y el deber de mantener en condiciones adecuados todo lo que es mobiliario urbano e infraestructura urbana, es decir, como dar mantenimiento al alumbrado pública, poda de árboles, mantenimiento de banquetas, proporcionar el servicio de agua potable, apoyar al mantenimiento de monumentos históricos, escuelas públicas y bibliotecas; difundir programas y estrategias en materia ambiental y mantener el equilibrio ecológico, mantener la simplificación y modernización administrativa; promover, desarrollar programas y realizar actividades concernientes al fomento de la cultura en apego a lo establecido por la Secretaría de Cultura del Gobierno del Distrito Federal.

En cuanto a la Dirección General de Seguridad Pública le corresponde establecer y cooperar con el Titular de la Jefatura Delegacional en las medidas pertinentes para el cumplimiento del Programa de Seguridad Pública, apoyar al Titular de la Jefatura Delegacional en la ejecución de las Políticas Generales en materia de Seguridad Pública que a efecto establezca el Jefe de Gobierno, programar, coordinar, y supervisar conjuntamente a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal acciones para prevenir faltas administrativas que contravengan a lo establecido en la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, como cuestiones de prostitución, franeleros, reventa de boletos actividades en vía pública, hojalateros, etc., apoyo y coordinación con la Secretaría de Educación Pública y la de Seguridad para el cuidado y fomento del respeto a las instituciones y las sesiones mensuales del subcomité de Seguridad Escolar, vigilar el programa de mochila segura, establecer con el Subcomité de Seguridad Pública el desarrollo del Programa de Seguridad Pública de la Delegación, así como la elaboración de mecanismos y acciones para reducir el índice delictivo, programar y ayudar en operativos con el mismo fin y acciones para salvaguardar la integridad de la ciudadanía.

También establecer la coordinación correspondiente con las áreas de la Delegación, así como con otras Dependencias para la atención de emergencias, siniestros, desastres o en eventos de alta concentración masiva que se presenten en la demarcación territorial en la Delegación Cuauhtémoc; y supervisar los servicios de vigilancia y su correcta función, en los inmuebles públicos de la demarcación; por ultimo esta una función concerniente a la Dirección General de Desarrollo Social que es administrar, organizar y supervisar los centros de desarrollo infantil ubicados en su demarcación en coordinación con la dependencia respectiva.

### ***3.5 La Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal.***

El que se comenzara a legislar partió de la premisa de que todo individuo tiene derecho a tener seguridad y que se le den alternativas preventivas, de ser necesario en caso de riesgo incluso recibir auxilio del estado conjuntamente con el sector público , privado y social; esta ley en específico, se comenzó a vislumbrar a partir de los sismos de 1985 y la formación del Sistema Nacional de Protección Civil (en 1986 se sientan bases para que este fuera posible), ya que anterior a este evento quien se encargaba de atender alguna emergencia de gran magnitud era el ejército, por ejemplo su ya muy conocido plan DNIII-E lo vienen aplicando desde la década de los sesenta aunque ya hayan realizado actualizaciones y adecuaciones a la realidad vigente; también en parte fue necesario que se integrara CENAPRED, el Centro Nacional de Prevención del desastre en 1988 y que además se constituyera en 1990 el decreto del Consejo Nacional de Protección Civil, nos referimos a estos organismos porque a través de estos se establecen los cimientos para motivar a legislar respecto a la Protección Civil.

Primero se desarrolla la Ley General de Protección Civil el 12 de mayo de 2000 posteriormente la Ley del Sistema de Protección Civil, aunque esta de inicio se llamó Ley de Protección Civil para el Distrito Federal publicada el 2 de febrero de 1996, este Ordenamiento Legal es una parte medular para el presente trabajo conjuntamente a la Ley General de Protección Civil y la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, pues son las tres leyes que se enfocan más a los temas principales del presente trabajo como lo son los

Programas Internos y las Unidades Habitacionales, cabe señalar que a partir del 2011, fue denominada como Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal.

Lo relevante a esta Ley en cuanto al tema que nos ocupa es la parte de los Programas en la materia, además de que nos explica a cargo de quien es o son los responsables de dirigir al Sistema de Protección Civil en el Distrito Federal, así como cuál es su función, para lo que se transcriben los artículos 1 y 2 del multicitado ordenamiento:

**“Artículo 1.-** La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto regular la integración, organización, coordinación y funcionamiento del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal, así como establecer las obligaciones del gobierno y los derechos y obligaciones de los particulares, en la aplicación de los mecanismos y medidas de prevención, auxilio y recuperación para la salvaguarda de las personas, sus bienes, el entorno y el funcionamiento de los servicios vitales y sistemas estratégicos ante la eventualidad de una emergencia, siniestro o desastre.

**Artículo 2.** La función de protección civil está a cargo del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal, y tiene como fin primordial salvaguardar la vida, bienes y entorno de la población, así como mitigar los efectos destructivos que los fenómenos perturbadores pueden ocasionar a la estructura de los servicios vitales y los sistemas estratégicos de la Ciudad de México.”<sup>167</sup>

Un artículo importante es el 7 en las fracciones VI y V, pues en algunos apartados hemos citado al término del **Atlas de peligros y riesgos**, ya que para la elaboración de los *Programas Internos* sobre todo los que se diseñan en el ámbito institucional se apoyan en la información recabada en estos Atlas.

“...**Artículo 7.** Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

**IV. Atlas Delegacional de Peligros y Riesgos:** El Atlas de Peligros y Riesgos de cada una de las Delegaciones, que integran el sistema de información que identifica los diferentes riesgos a que está expuesta la población, sus bienes y entorno, así como los servicios vitales y los sistemas estratégicos establecidos en la demarcación;

**V. Atlas de Peligros y Riesgos:** El Atlas de Peligros y Riesgos del Distrito Federal, instrumento de diagnóstico que conjunta la información de los Atlas Delegacionales para integrar, a través de bases de datos de información geográfica y herramientas para el análisis, el sistema de información que identifica los diferentes riesgos a que

---

<sup>167</sup>LEY DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL [en línea]; [fecha de consulta el 16 de abril de 2017]; Disponible en: Prontuario Normativo, <[http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver\\_mas/65389/31/1/0](http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/65389/31/1/0); p. 1.>

está expuesta la población, los bienes y entorno, así como los servicios vitales y los sistemas estratégicos del Distrito Federal;”<sup>168</sup>

Citando también del artículo 7 las fracciones XXIX, XXX, XXXI, XXXII, XXXIII, XXXIV y XXXV; toda vez que en muchas ocasiones se hace referencia a desastres, emergencias, desgracias etc., sin embargo estos eventos son generados por los fenómenos que se explican en las fracciones aquí citadas:

“XXIX. **Fenómenos Perturbadores:** Fenómenos de carácter geológico, hidrometeorológico, químico-tecnológico, sanitario ecológico, antropogénico o socio-organizativo que producen un riesgo que implica la posibilidad de generar una o más emergencias o desastres;

XXX. **Fenómeno Antropogénico:** Agente perturbador producido por la actividad humana;

XXXI. **Fenómeno Geológico:** Agente de carácter natural, catalogado como fenómeno perturbador, que tiene como causa las acciones y movimientos de la corteza terrestre;

XXXII. **Fenómeno Hidrometeorológico:** Agente de carácter natural, catalogado como fenómeno perturbador, que se genera por el impacto de situaciones atmosféricas;

XXXIII. **Fenómeno Químico-Tecnológico:** Agente de carácter natural o antropogénico, catalogado como fenómeno perturbador, que se genera por la acción de sustancias derivadas de la acción molecular o nuclear;

XXXIV. **Fenómeno sanitario-ecológico:** Agente de carácter natural o antropogénico, catalogado como fenómeno perturbador que se genera por la acción patógena de agentes biológicos que atacan a la población, causando la alteración de su salud;

XXXV. **Fenómeno socio-organizativo:** Agente de carácter antropogénico, catalogado como fenómeno perturbador, que se genera por la interacción de los individuos con otros y/o el entorno, motivado por errores humanos o acciones premeditadas, que se dan en el marco de grandes concentraciones o movimientos masivos de población;”<sup>169</sup>

La parte que sigue es demasiado importante para el tema de trabajo que se desarrolla, pues explica lo que por Ley ha de entenderse para los diversos programas que hay en materia de Protección Civil y entre ellos el que dé más interés resulta para el presente tema los **Programas Internos**, a continuación se citan las fracciones del artículo 7 que de manera rápida nos da una explicación.

“LX. **Programa Delegacional de Protección Civil:** Instrumento de planeación, elaborado a partir del Atlas Delegacional, en el marco del Programa General de Protección Civil del Distrito Federal, para definir el curso de las acciones destinadas a la atención de las situaciones generadas por el impacto de fenómenos

---

<sup>168</sup> *Ibidem* p. 2.

<sup>169</sup> *Ibidem* p. 3.



perturbadores en la población, sus bienes y entorno en el ámbito territorial de cada Delegación;

**LXI. Programa Especial de Protección Civil:** Instrumento de planeación en cuyo contenido se establecen las medidas de prevención y reacción ante los problemas específicos derivados de actividades, eventos o espectáculos públicos de afluencia masiva en áreas o inmuebles diferentes a su uso habitual, que conllevan un nivel elevado de riesgo y que lleva a cabo cualquier persona física o moral pública o privada;

**LXII. Programa Interno de Protección Civil:** Instrumento de planeación que se implementa con la finalidad de determinar las acciones de prevención, auxilio y recuperación, destinadas a salvaguardar la integridad física de las personas que habitan, laboran o concurren a determinados inmuebles, así como para proteger las instalaciones, bienes, entorno e información, ante la ocurrencia de fenómenos perturbadores;

**LXIII. Programa General de Protección Civil del Distrito Federal:** Instrumento de planeación, elaborado a partir del Atlas de Peligros y Riesgos, en el marco del Programa Nacional de Protección Civil, la Ley General de Protección Civil, la presente Ley y la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, para definir el curso de las acciones destinadas a la atención de las situaciones generadas por el impacto de fenómenos perturbadores en la población, sus bienes y entorno. A través de éste instrumento se determinan responsabilidades específicas por caso determinado, estableciendo objetivos, políticas, estrategias, líneas de acción y recursos necesarios para llevarlo a cabo;<sup>170</sup>

Ahora bien de los Programas que se manejan en la materia, se encuentran más detallados a partir del artículo 71 al 81 en la Sección I que dice: *Del Programa General, los Programas Delegacionales, los Programas Internos y los Programas Especiales de Protección Civil*, de los cuales, por su relevancia fue importante hacer su transcripción ya que en estos se explica desde su objetivo, su función, y por ejemplo que estos programas a su vez tienen que tener subprogramas como el de ir detallando más el aspecto de la prevención, auxilio y recuperación y también a quien corresponde atender un Programa Especial cuando la afluencia sea de 2500 o a partir de 2501 asistentes; sin embargo a pesar de que como ya se mencionó comiencen a estar más detallados, hasta aquí es un tanto más generalizada la información.

**“Artículo 71.** Los programas de protección civil son el instrumento de planeación del sistema en sus diferentes niveles y tienen el objetivo de administrar las fases de prevención, mitigación, preparación, auxilio, rehabilitación, restablecimiento, reconstrucción y evaluación, a través de los subprogramas de prevención, auxilio recuperación y apoyo que serán verificables en su cabal cumplimiento, actualización y mantenimiento.

---

<sup>170</sup> *Ibidem* p. 7.

La observancia, elaboración, revisión y actualización de los programas es obligatorio en los términos que establece la presente ley.

**Artículo 72.** Se consideran programas de protección civil de observancia obligatoria para los integrantes del Sistema los siguientes:

- I. El Programa Nacional de Protección Civil;
- II. El Programa General de Protección Civil del Distrito Federal;
- III. Los Programas Delegacionales de Protección Civil;
- IV. Los Programas Internos de Protección Civil, y
- V. Los Programas Especiales de Protección Civil.

**Artículo 73.** El Sistema, a través de las Delegaciones, evaluará y en su caso, autorizará para los inmuebles, establecimientos mercantiles, oficinas públicas, privadas, obras de construcción, remodelación y demolición y conjuntos habitacionales, además de los establecidos en el artículo 89 de la presente Ley, Programas Internos de Protección Civil en los términos de esta Ley, su Reglamento, las Normas Técnicas y los Términos de Referencia.

**Artículo 74.** Las Delegaciones evaluarán, autorizarán y supervisarán para la realización de actividades o espectáculos públicos de hasta 2,500 asistentes en áreas o inmuebles diferentes a su uso habitual los programas especiales de protección civil correspondientes.

**Artículo 75.** Las Delegaciones turnarán a la Secretaría, quien evaluará, autorizará y supervisará los programas especiales de protección civil para la realización de actividades o espectáculos públicos de afluencia masiva de 2,501 asistentes en adelante en áreas o inmuebles distintos a su uso habitual o cuyas características puedan ser potencialmente riesgosas, entendiéndose por estas las siguientes:

- I. Que por las características de la actividad o espectáculo presenten riesgo de encadenamiento;
- II. Que por las condiciones de instalaciones provisionales puedan constituir un riesgo para los asistentes;
- III. Que dadas las condiciones ambientales o del inmueble impacten severamente la actividad cotidiana de la comunidad, las vialidades primarias o se encuentren cercanos a instalaciones estratégicas para la operación de la Ciudad;
- IV. En aquellos que se presente riesgo de violencia, vandalismo o daños a las personas bienes o entorno, y
- V. Aquellas que acorde con los términos de referencia se consideren de alto o muy alto riesgo conforme al análisis de riesgo que se elabore por el promotor, institución responsable o tercer acreditado.

**Artículo 76.** Las políticas y lineamientos para la realización de los Programas Internos y Especiales de Protección Civil estarán determinados en el Reglamento, en los Términos de Referencia y en las Normas Técnicas Complementarias.

Las políticas y lineamientos a que se refiere el párrafo anterior, deberán incluir acciones y medidas pertinentes acorde con las características específicas de cada tipo de discapacidad y de las personas adultas mayores, priorizando la eliminación de barreras físicas en las rutas de evacuación.

**Artículo 77.** Los Programas Internos y Especiales de Protección Civil se integrarán por tres subprogramas:

- I. El subprograma de prevención, que se integrará con las acciones, estrategias y responsabilidades dirigidas a evitar riesgos, mitigar o reducir el impacto destructivo de las emergencias o desastres naturales o humanos sobre la vida y bienes de la población, la planta productiva y los servicios públicos;
- II. El subprograma de auxilio, que se integrará con las acciones, estrategias y responsabilidades destinadas a salvaguardar la vida de las personas, sus bienes, la

planta productiva y los servicios públicos, durante la presencia de un fenómeno perturbador, y

III. El subprograma de recuperación, que se integrara por las acciones orientadas a la evaluación de los daños ocurridos, su reconstrucción y el mejoramiento o reestructuración del inmueble y de los sistemas dañados por el impacto del fenómeno perturbador.

Los programas deberán presentarse para conocimiento, aprobación y clasificación de las Delegaciones o la Secretaría, en el ámbito de su competencia.

La omisión de cualquiera de los subprogramas a los que se refiere el presente artículo será causal de que el mismo se considere como no presentado para todos los efectos legales.

**Artículo 78.** Las Delegaciones asesorarán de manera gratuita a quien lo solicite en la elaboración de los Programas Internos y Especiales de Protección Civil, así como a los particulares para el cumplimiento de sus obligaciones en la materia.

**Artículo 79.** Toda brigada contemplada en los Programas, deberá integrar un registro del número, ubicación y características de las personas con discapacidad y adultos mayores que habiten, laboren o estudien los inmuebles respectivos. Asimismo, la brigada será capacitada acerca de los diferentes tipos de discapacidad, sus características, las técnicas de apoyo, momento oportuno de evacuación y medidas de alertamiento.

En la elaboración de los Programas, además de lo establecido en los Términos de Referencia y las Normas Técnicas Complementarias, se tomarán en cuenta las medidas para que las personas adultas mayores y las personas con discapacidad sean capacitadas para su autoprotección.

**Artículo 80.** Los administradores, gerentes, poseedores, arrendatarios o propietarios de inmuebles que de acuerdo a su actividad representen mediano o alto riesgo, así como en todo inmueble destinado al servicio público, están obligados a: formar, capacitar y equipar brigadas de emergencia, acorde al análisis de riesgo de la instalación; realizar tres simulacros al año, dando aviso al área de protección civil de la delegación; y, participar en los ejercicios preventivos que realice el Sistema.

**Artículo 81.** Las empresas clasificadas como de mediano o alto riesgo, conforme a lo que establezca el Reglamento, deberán contar con una Póliza de Seguro de Responsabilidad Civil y Daños a Terceros vigente que ampare su actividad y con un monto suficiente para cubrir los daños causados a personas y edificaciones circunvecinas acorde al análisis de riesgos del Programa de Protección Civil correspondiente.

La póliza de seguro a la que se refiere el párrafo anterior se adjuntará al Programa Interno de la empresa.

La omisión del requisito establecido en el párrafo anterior será causal de invalidez del Programa Interno para todos los efectos legales correspondientes.<sup>171</sup>

Posteriormente a lo ya citado se encuentran, puntos aún más especializados en cada uno de los programas que nos resultan de vital importancia ya que se detallan con mayor especificidad lo que es el Programa General, especial e Interno., etc., estos Comprendidos en los artículos que van 82 al 97, en todas sus

---

<sup>171</sup> *Ibidem* p. 32-34.

fracciones y cada tipo de Programa ocupa un apartado, destacando obviamente el que para este trabajo nos es de utilidad, ya que de los Programas Internos, aquí es donde se nos dice quienes lo tienen que realizar, conjuntos habitacionales por poseedores, o dueños, en Unidades Habitacionales por administradores (aunque hay que recordar que Conjunto o Unidad Habitacional los ocupan de una forma sinónima), se indica que es la Delegación quien supervisará y en su caso autorizará a los mismos, además de que se señala que las observancias que emita la Secretaría refiriéndose a la de Protección Civil y este Programa, de lo que se reitera será de carácter obligatorio, pero no dice que pasaría si no se cumplen y el tipo de sanción que se recibiría de manera específica, se aclara que para fines prácticos y por el seguimiento que lleva el presente trabajo el Articulado en concreto del Programa Interno se transcribe como una cita en el apartado precisamente dedicado a él en el Distrito Federal:

APARTADO A

DEL PROGRAMA GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL Artículos, 82-84.

APARTADO B

DE LOS PROGRAMAS DELEGACIONALES DE PROTECCIÓN CIVIL artículos, 85-88.

**APARTADO C**

**DE LOS PROGRAMAS INTERNOS DE PROTECCIÓN CIVIL artículos, 89-93.**

APARTADO D

DE LOS PROGRAMAS ESPECIALES DE PROTECCIÓN CIVIL

Artículos, 94-97.

“APARTADO A

DEL PROGRAMA GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL

**Artículo 82.** El Programa General de Protección Civil, es el instrumento rector del Sistema de Protección Civil y será el marco de elaboración para los Programas Delegacionales, Internos, Especiales e Institucionales.

**Artículo 83.** En el Programa General de Protección Civil se tomarán en cuenta los siguientes aspectos:

I. Las acciones del Sistema en las etapas de prevención, mitigación, preparación, auxilio, rehabilitación, restablecimiento y reconstrucción ante un fenómeno perturbador;

II. Los alcances, términos de operación y responsabilidades de las estructuras y autoridades responsables de la Protección Civil en el Distrito Federal;

III. La participación privada y social, estableciendo con claridad las reglas de su accionar y fomentar la participación activa y comprometida de la sociedad;

IV. El establecimiento de las acciones de respuesta y las medidas de seguridad que necesariamente deberán instrumentarse en ocasión de riesgo o presentación de fenómenos perturbadores, acotando la responsabilidad del servidor público competente en la toma de decisiones;

V. La evaluación y diagnóstico de riesgos, así como del impacto social, económico y ecológico de un fenómeno perturbador;

VI. La necesidad de que la operatividad de la Protección Civil gire en torno al Sistema de Protección Civil del Distrito Federal y su coordinación con el Sistema Nacional, incluyendo las acciones emprendidas por las Delegaciones, toda vez que son éstas, las responsables de atender, como organismos de primera respuesta, las situaciones de emergencia;

VII. El impulso de la investigación científica y el desarrollo tecnológico enfocado específicamente a la prevención y actuación ante los desastres;

VIII. La planeación de los programas de Protección Civil, tomando como marco referencial los mecanismos que permitan su actualización permanente y perfeccionamiento e instrumentación en todo el territorio del Distrito Federal, y

IX. Las acciones para atender a grupos vulnerables como niños, personas con discapacidad y personas adultas mayores, en caso de emergencia o desastre, incluirán, de forma enunciativa y no limitativa: las condiciones y especificaciones que deberán tener los refugios temporales; instalaciones especiales para su atención médica y psicológica; las medidas de capacitación y prevención para su apoyo en caso de evacuación; y, en general, todas aquellas acciones y medidas tendientes a preservar su bienestar biopsicosocial.

**Artículo 84.** El Programa General de Protección Civil deberá precisar, en sus aspectos de organización y temporalidad, de manera enunciativa y no limitativa, las siguientes acciones:

I. Definir a los responsables de la evaluación, vigilancia y cumplimiento del programa;

II. Las medidas de prevención aplicables por tipo de fenómeno perturbador;

III. Las actividades de prevención en servicios vitales, sistemas estratégicos, espacios sociales, deportivos y empresariales en al menos:

a. Abasto;

b. Agua potable;

c. Alcantarillado;

d. Comunicaciones;

e. Desarrollo urbano;

f. Energéticos;

g. Electricidad;

h. Salud;

i. Seguridad pública;

j. Transporte;

k. Espacios públicos, y

l. Edificaciones de riesgo mayor (escuelas y hospitales).

IV. La definición de proyectos de investigación y desarrollo destinados a profundizar en las causas de los fenómenos destructivos, así como a establecer procedimientos de prevención, auxilio y recuperación;

V. El establecimiento y operación de los Sistemas de Monitoreo y Alertamiento Temprano de Desastres en el Distrito Federal;

VI. La coordinación de acciones con los sectores público, privado, social y académico;

VII. La coordinación con las autoridades educativas para integrar contenidos de protección civil en los Programas Oficiales;

VIII. La definición de mecanismos y procedimientos para difundir medidas preventivas de protección civil;

IX. Las acciones para fomentar e incrementar la resiliencia;

X. La definición de procedimientos de comunicación social en caso de emergencia o desastre, y

XI. La definición de mecanismos y procedimientos para el establecimiento de refugios temporales y su administración, en caso de desastre.

#### **APARTADO B**

##### **DE LOS PROGRAMAS DELEGACIONALES DE PROTECCIÓN CIVIL**

**Artículo 85.**-El Programa Delegacional de Protección Civil deberá actualizarse de manera periódica con el diagnóstico de riesgos del Atlas Delegacional y contendrá las acciones específicas, coordinadas y delimitadas, que realicen los sectores público, social y privado en la materia.

**Artículo 86.** La estructura del Programa Delegacional de Protección Civil se determinará con base en la densidad poblacional y la extensión territorial, debiendo tomar en cuenta la disponibilidad de recursos humanos, materiales y financieros de la demarcación.

**Artículo 87.** El Programa Delegacional de Protección Civil, deberá contener, de manera enunciativa y no limitativa, lo siguiente:

- I. Objetivos del Programa;
- II. Identificación general de los riesgos a que está expuesta la población de la Delegación;
- III. Estrategias específicas de minimización de los riesgos en niveles de prevención, auxilio y apoyo;
- IV. Obligaciones de los participantes del Sistema de Protección Civil para el cumplimiento del Programa;
- V. Los antecedentes históricos de desastres en la Delegación;
- VI. Naturaleza y dinámica del desarrollo urbano y económico dentro de la demarcación territorial;
- VII. Recursos materiales y financieros disponibles, y
- VIII. Mecanismos de control y evaluación.

**Artículo 88.** En la primera sesión ordinaria de los Consejos Delegacionales se presentarán los Programas Delegacionales de Protección Civil para conocimiento de los integrantes.

#### **APARTADO C**

**DE LOS PROGRAMAS INTERNOS DE PROTECCIÓN CIVIL Artículos, 89-93.**  
**Los cuáles serán tratados en el siguiente apartado ya que, es propiamente el título del mismo.**

#### **APARTADO D**

##### **DE LOS PROGRAMAS ESPECIALES DE PROTECCIÓN CIVIL**

**Artículo 94.** Los Programas Especiales deberán elaborarse de acuerdo con los Términos de Referencia que al efecto expida la Secretaría.

Los programas para los eventos con aforo de hasta 500 personas deberán presentarse con un mínimo de 7 días hábiles de anticipación.

Los programas para los eventos con aforo de 501 y hasta 2500 personas deberán presentarse con un mínimo de 14 días hábiles de anticipación.

Los programas mencionados en los dos párrafos anteriores se presentarán ante la delegación correspondiente.

Los programas para los eventos masivos con aforo de 2,501 o más asistentes deberán presentarse con un mínimo de 21 días hábiles de anticipación.

En todo caso se deberá contar con la participación de un tercer acreditado en su elaboración quien deberá otorgar la correspondiente carta de corresponsabilidad para responder por cualquier posible acción y omisión de su parte que pudiese generar algún fenómeno perturbador.

**Artículo 95.** Toda persona que pretenda realizar alguna actividad o espectáculo en la que se Programme el uso de fuegos pirotécnicos tendrá la obligación de presentar

un programa especial, con independencia de contar con un programa interno o especial y se estará al cumplimiento de las Normas Técnicas Complementarias que sean aplicables.

**Artículo 96.** Para el debido cumplimiento de lo establecido en el artículo anterior, la Secretaría o la Delegación, según corresponda, analizarán y resolverán la autorización del evento, en su caso, en apego al cumplimiento de lo establecido en los Términos de Referencia y las Normas Técnicas.

En caso de que el Programa Especial incumpla con alguno de los requisitos de validez, la Delegación deberá prevenir al particular de las omisiones con 5 días hábiles de anticipación, en cuyo caso, este contará con 3 días para subsanar las observaciones, de no hacerlo, se tendrá por no presentado.

La falta de respuesta de la autoridad configura, para todos los efectos una afirmativa ficta sin responsabilidad para el organizador.

**Artículo 97.** La falta de aprobación de un Programa Especial será motivo suficiente para clausurar de manera definitiva, sin responsabilidad para la Secretaría o la Delegación, cualquier evento que requiera del mismo para su realización.”<sup>172</sup>

Por último cabe mencionar que la presente Ley **no tiene Reglamento**, aun se continúa con el Reglamento de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal, hecho que se puede corroborar en el catálogo de tramites del Gobierno de la Ciudad de México, lo cual nos hace un tanto incongruente la forma en que se integran tanto la ley en comento así como su reglamento, toda vez que de igual manera cuando se expide la Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal<sup>173</sup> se estipula en el artículo octavo transitorio que “el Reglamento de la Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal deberá ser publicado en la Gaceta oficial dentro de los 120 días naturales a la entrada en vigor de la presente ley”, sin embargo a la fecha no se expidió ya que se reitera en el Catalogo Único de Trámites y Servicios del GDF hoy Ciudad de México, sitúan como *fundamento jurídico* del trámite para autorización de los Programas Internos a la Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal y al Reglamento de la Ley de Protección Civil.<sup>174</sup>

---

<sup>172</sup> *Ibidem* pp. 37-39.

<sup>173</sup> El decreto por el que se expide la Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal, aparece publicado el 27 de noviembre de 2014 en la Gaceta No.1995.

*LEY DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL* Gaceta Oficial del Distrito Federal,[en línea], [fecha de consulta el 23 de mayo de 2017]; Disponible en:  
<[http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2014/GODF\\_27\\_11\\_2014.pdf](http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2014/GODF_27_11_2014.pdf)>

<sup>174</sup>*CATALOGO ÚNICO DE TRÁMITES Y SERVICIOS DEL GDF*, [en línea]; [fecha de consulta el 23 de mayo de 2017]; Disponible en:  
<[http://www.tramitesyservicios.df.gob.mx/wb/TyS/autorizacion\\_del\\_programa\\_interno\\_de\\_proteccion\\_ci](http://www.tramitesyservicios.df.gob.mx/wb/TyS/autorizacion_del_programa_interno_de_proteccion_ci)>

En la Ley de Protección son 106 artículos y en la Ley del Sistema de Protección Civil son 226 artículos, que de entrada, ya evidencia la incompatibilidad existente entre esta última Ley comentada y su “reglamento”<sup>175</sup>, aun así, cabe señalar que en ambos ordenamientos refieren los Programas Internos de Protección Civil. No obstante al no tener un reglamento de la Ley del Sistema de Protección Civil, es como si se tuviera la mitad de un todo, si refiere de la Operación de la Protección Civil en las Delegaciones, habla igualmente de los Programas Internos de Protección Civil del artículo 23 al 28, dentro de los cuales se habla de las empresas que deberán elaborar este Programa no se menciona que Unidades Habitacionales o particulares tengan que realizar este tipo de medida preventiva, manifiesta que las empresas de alto y mediano riesgo deberán presentarlo y de qué forma, hace referencia de las dependencias de la Administración Pública las cuales igualmente deberán elaborar dicho Programa y de las consideraciones que han de tener propietarios de inmuebles considerados patrimonio de la humanidad o monumentos históricos.

De todo lo anterior se desprende dicha incompatibilidad, la Ley del Sistema de Protección Civil del artículo 89 al 93 precisa los aspectos de los Programas Internos, la facultad de las Delegaciones para solicitar la elaboración del mismo, el plazo en que deberá emitirse la respuesta de autorización de treinta días que coincide con lo condicionado en la anterior Ley de Protección Civil del Distrito

---

<sup>175</sup> “*NORMAS ADMINISTRATIVAS*.-...Los reglamentos son de específica importancia en el sistema jurídico mexicano y encuentran su fundamento constitucional en la fr. I del 89 de nuestra carta magna, así como en otras disposiciones complementarias. Un aspecto fundamental es el conocimiento preciso de los alcances de los reglamentos administrativos es decir, cuál debe ser su contenido y qué relación guardan respecto de la ley y de la C. En cuanto a su contenido, los reglamentos deben ser medios, conductos, instrumentos en virtud de los cuales se aplique la ley respectiva; en tal sentido, la SCJN ha señalado criterios sobre el particular, con los cuales queda claro que el reglamento debe ubicarse dentro del ámbito de la ley de que se trate, y no puede ser un instrumento para llenar lagunas de ésta ni mucho menos para reformarla; así como tampoco para remediar un olvido u omisión.

Está claro también que, desde el punto de vista formal, el reglamento administrativo en cierto sentido tiene la misma naturaleza de una ley, por cuanto es una norma general, obligatoria y abstracta y, desde el punto de vista material, está subordinada a la ley de que se trate. ...”

FERNÁNDEZ Ruíz, Jorge: *Diccionario de Derecho Administrativo*; Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México. Segunda edición, México 2014, pp. 193-194.



Federal y el Reglamento de esta, otro dato relevante que contempla la Ley del Sistema es que si cita a las Unidades Habitacionales o Viviendas Plurifamiliares, en la anterior no se mencionan.

### **3.6 Los Programas de Protección Civil en el Distrito Federal.**

El presente apartado pareciera muy repetitivo por los que anteceden al mismo, sin embargo su título es los Programas de Protección Civil, ubicados dentro de un panorama más general y el presente es en cuanto a lo que se tiene dentro del Distrito Federal hoy día Ciudad de México y es lógico y congruente que encontremos temas iguales, por lo que en este retomaremos parte de lo que ya se refirió en el cuerpo de la presente investigación.

Para profundizar un poco más en el tema comenzaremos definiendo y recordando que es o que se entiende por un programa y del cual diremos que es un proyecto un plan a futuro previendo o plasmando y considerando que partes o acciones y/o actividades se consideran ante un evento o desastre contemplando diversos panoramas. Dentro de las acepciones de lo que son los programas en general encuentro que su desarrollo es una exposición sistematizada de cómo se han de llevar a cabo determinadas acciones.

Los programas que se establecen en Protección Civil son el General, Delegacional, Especial y el **Interno**, a grosso modo el General es el que se elabora considerando a la población en su conjunto, es decir, a la que se encuentra dentro de una demarcación territorial, este se desarrolla a partir de un Atlas de Riesgo<sup>176</sup>, que es un instrumento en donde están referidos los riesgos que se encuentran dentro de determinado territorio.

Ahora bien como ya se mencionó de los programas que se desarrollan en Protección Civil y que en el caso del presente trabajo es el más importante tenemos a los **Programas Internos**, que si bien es cierto es un instrumento de planeación que no solo se ha de generar en una Unidad Habitacional aunque este

---

<sup>176</sup>"Son instrumentos que sirven como base de conocimientos del territorio y de los peligros que pueden afectar a la población y a la infraestructura en el sitio."

¿CUÁL ES LA UTILIDAD DE LOS ATLAS DE RIESGO?, [en línea]; [fecha de consulta el 23 de junio de 2017]; Disponible en:

<<http://www.gob.mx/cenapred/articulos/cual-es-la-utilidad-de-los-atlas-de-riesgos-conveccionnacionaldeproteccioncivil2015>>

sea el tema del presente trabajo, este se elabora también en empresas e instituciones gubernamentales.

Su principal función prevenir y organizar a la población para responder de manera eficaz ante un desastre o emergencia. Cuando se hace para una institución es para salvaguardar la integridad física de los trabajadores y la documentación de relevancia que ahí se genera así como de ser posible proteger el mobiliario institucional, pero cuando se trata de un Conjunto Habitacional contemplando y orientando sobre la identificación y análisis de los riesgos a que se expone una comunidad en específico implementando como ya se enuncio planes que consideren procedimientos preventivos conforme capacidad y necesidad.

Continuando con los programas en materia de Protección Civil, tenemos a los Especiales, como parte de un trámite que se considera previo a un evento o espectáculo, donde se deben considerar actividades, rutas de evacuación sistema o mecanismo implementado para la atención de una emergencia, lo deben presentar y solicitar promotores, organizadores o responsables de la presentación del mismo, se gestiona ante ventanilla única se presenta un formato que nos dan directamente en esta instancia en las Delegaciones, su tramitación deberá ser gratuita, tiene que ser autorizado, revisado y validado por personal de Dirección de Protección Civil en Cuauhtémoc y de Dirección General de Prevención del Delito y Protección Civil en Benito Juárez, independiente a cubrir otra serie de requisitos para poder tener la autorización del evento en espacios públicos, no dejando de mencionar que cuando un evento rebasa a los 2,500 participantes es a Gobierno Central a quien corresponde atender todo lo concerniente a dicho evento obviamente las autorizaciones; en cuanto a lo que las delegaciones conceden, las respuestas deberán ser otorgadas en un lapso de cinco y siete días aunque este último es el que más se maneja. De los Programas aquí mencionado este es el que tiene el carácter de ser más temporal ya que solo es de vigencia mientras dura el evento.

### **3.6.1 Los Programas Internos de Protección Civil en el Distrito Federal.**

**Los Programas Internos**<sup>177</sup>; su finalidad la elaboración e instrumentación la formación de brigadas de apoyo a la población y su permanente capacitación para que con los conocimientos teórico prácticos adquiridos, puedan actuar en los desastres, emergencias que eventualmente se presenten, protegiendo a compañeros de trabajo cuando este se desarrolla para alguna dependencia o centro de trabajo o para los habitantes de algún Conjunto Habitacional, así como para de ser viable sean resguardados bienes personales y patrimonio cultural con que contemos.

Su objetivo diseñar medidas y respuestas preventivas ante escenarios de emergencia bajo las circunstancias que sean, que permitan saber tener respuesta, funcionalidad y operatividad en el antes, durante y después de que suceda un evento.

Los Programas Internos, son referidos y regulados tanto en la Legislación Federal y Local de manera directa, en los siguientes ordenamientos Ley General de Protección Civil, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y La Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal.

En todos estos ordenamientos legales se considera quien está facultado y quien no para su debida exigibilidad y quien queda autorizado dentro de los que velan por su cumplimiento para validarlo, quien debe considerar su realización conforme al número de población que ocupa o habita un inmueble, dependencia, comercio o industria, si sus actividades son de riesgo o no y en su defecto si hay o no sanciones por incumplir las disposiciones estipuladas en ellos, aquí por ser el apartado que en específico habla de los Programas Internos se citara en concreto lo que la Ley del Sistema de Protección Civil refiere al respecto:

#### **“APARTADO C**

#### **DE LOS PROGRAMAS INTERNOS DE PROTECCIÓN CIVIL**

**Artículo 89. El Programa Interno de Protección Civil se deberá implementar en:**

*I. Inmuebles destinados a vivienda plurifamiliar y conjuntos habitacionales, por parte de los propietarios y poseedores;*

*II. Inmuebles destinados al servicio público, por parte del servidor público que designe el Titular;*

---

<sup>177</sup>PROGRAMA INTERNO DE PROTECCIÓN CIVIL,, [en línea]; [fecha de consulta el17 de abril de 2017]; Disponible en:

<[http://sismos.gob.mx/work/models/sismos/Resource/37/1/images/pipc\\_re.pdf](http://sismos.gob.mx/work/models/sismos/Resource/37/1/images/pipc_re.pdf)>

- III. Unidades Habitacionales, por parte de los administradores;
- IV. Establecimientos mercantiles e industrias de mediano y alto riesgo, entre los que se incluyen todos los giros considerados por la Ley de Establecimientos Mercantiles como de Impacto Zonal y Vecinal, y establecimientos de bajo impacto que en términos del Reglamento, los Términos de Referencia y las Normas Técnicas requieran de su tramitación, así como aquellos en donde los usuarios sean predominantemente personas con discapacidad, adultos mayores, mujeres embarazadas o se manejen sustancias o materiales peligrosos;
- V. Centros Comerciales, donde el administrador del inmueble estará obligado a presentarlo e incluir lo correspondiente para los establecimientos mercantiles que forman parte del centro comercial, contando con al menos un paramédico de guardia debidamente acreditado por la Secretaría de Salud del Distrito Federal, desde la apertura, hasta el cierre de actividades del mismo;
- VI. Baños públicos, bibliotecas, escuelas públicas y privadas, hospitales y sanatorios, estaciones de servicios y tiendas de autoservicio;
- VII. Instalaciones especiales para población vulnerable;
- VIII. Inmuebles destinados a la presentación de espectáculos públicos y deportivos;
- IX. Los demás inmuebles donde exista una concentración superior a 50 o más personas incluyendo a los trabajadores del lugar;
- X. Obras de construcción, remodelación, demolición, y
- XI. Aquellos inmuebles que de acuerdo con los Términos de Referencia cumplan con los parámetros específicos de riesgo que requieran contar con un Programa Interno de Protección Civil.

**Artículo 90.** El Programa Interno de Protección Civil a que se refiere el artículo anterior deberá adecuarse a los Términos de Referencia y a las Normas Técnicas.

Los Programas Internos deberán ser evaluados y en su caso aprobados por la Delegación en un plazo no mayor a treinta días naturales; si existieren observaciones, la delegación notificará por escrito al interesado y se dará un plazo de cinco días hábiles para subsanar las deficiencias, conforme a lo establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo; una vez subsanadas las deficiencias, la Delegación deberá en un plazo de 7 días naturales emitir la resolución que corresponda. En caso de que la autoridad no emita respuesta en los plazos que la Ley establece, los particulares podrán solicitar la certificación de la afirmativa ficta ante la autoridad competente.

Los programas internos de protección civil a los que obliga la presente Ley, deberán ser revalidados cada año contados a partir de la fecha de autorización del programa, mediante aviso presentado por el obligado a contar con el programa, en términos del artículo 35 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

En caso de que en una visita de verificación se constate que la revalidación se realizó sin contar con los documentos que acrediten su legalidad se impondrá la suspensión de actividades del inmueble con excepción de los comprendidos en las fracciones I y III del artículo 89.

**Artículo 91.** El Programa Interno de Protección Civil deberá ir acompañado con una carta de responsabilidad firmada por el obligado a contar con el Programa Interno de Protección Civil o en su caso, la carta de corresponsabilidad firmada por el tercero acreditado que haya intervenido o elaborado el Programa Interno de Protección Civil, ésta última deberá señalar:

- I. Nombre, domicilio y número de registro vigente del Tercer Acreditado que la expide;
- II. Vigencia de la carta de corresponsabilidad, la cual no podrá ser inferior a un año;
- III. Actividades que ampara la carta de corresponsabilidad;

IV. Firma original de otorgamiento, y

V. Manifestación expresa de la responsabilidad solidaria que tiene el Tercero Acreditado con el obligado y el periodo que comprenda.

La falta de existencia de la carta de corresponsabilidad cuando el Programa ha sido elaborado por un Tercer acreditado será causal para que el Programa Interno sea rechazado.

La carta de corresponsabilidad podrá ser cancelada, sin responsabilidad para el tercero acreditado, cuando las actividades obligatorias establecidas en el Programa Interno de Protección Civil no sean cumplidas por el obligado.

**Artículo 92.** Los edificios destinados al servicio público, además de las formas y requisitos que deben cubrir con los programas internos apegándose a las Normas Oficiales Mexicanas que al efecto puedan aplicarse en materia de accesibilidad, instalaciones eléctricas, ecología y aquellas otras que por las características de la institución sea obligatorio el cumplimiento; en el mismo sentido se deberán considerar los Principios del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal para la protección de los grupos vulnerables, y el resguardo de la información.

En caso de existir daño en las personas citadas en el párrafo anterior o que la información bajo su resguardo se pierda durante o después del impacto de un fenómeno perturbador por la falta de medidas preventivas, el Titular será responsable de los daños causados por las afectaciones y sancionado en los términos de esta ley, sin perjuicio de lo que disponga otra normatividad aplicable.

**Artículo 93.** Los Programas a que se refiere el artículo anterior, deberán ser presentados ante la Secretaría, que emitirá las observaciones necesarias en un plazo no mayor a 30 días naturales a fin de que se efectúen las adecuaciones necesarias dentro de los 5 días hábiles posteriores, de modo que la Secretaría se encuentre en condiciones de emitir la resolución definitiva en los 7 días hábiles siguientes al plazo otorgado al obligado para el óptimo funcionamiento preventivo en materia de protección civil.

Las observaciones que emita la Secretaría se consideran de observancia obligatoria, prioritaria y urgente para todos los efectos.<sup>178</sup>

### **3.6.1.1 Los Programas Internos y las Unidades Habitacionales.**

En el presente trabajo es preciso especificar que es una Unidad Habitacional ya que es de suma importancia pues es parte del eje central y el objetivo primordial sobre quien se va a concretar la presente investigación, además se hace indispensable y de importancia, ya que hay confusiones entre una Unidad Habitacional, un Fraccionamiento o Conjunto Habitacional aunque este último podría estar de manera generalizada, es decir aquí se estaría diciendo que es **un grupo de casas o lugares habitables**, en los dos casos anteriores se está más en cuanto al valor de adquisición de la vivienda es decir generalmente el primer término se usa más en viviendas denominadas de interés social y el segundo para viviendas que son adquiridas a mayor costo e incluso bajo tipos de crédito hipotecario diferentes usualmente son bancarios y los otros son otorgados por

---

<sup>178</sup>Ibídem pp. 38-39.

alguna institución gubernamental o sindical; incluso en la Ley de Propiedad en Condominio para Inmuebles del Distrito Federal se hace mención de viviendas de interés social y popular, específicamente en el *título quinto capítulo único* que dice de los condominios de interés social y popular:

**“Artículo 75.-** Estos condominios podrán por medio de su Administrador y sin menoscabo de su propiedad:

I. Solicitar a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda la emisión de la constancia oficial que lo acredite dentro de la clasificación de vivienda de interés social y popular para el pago de cualquier servicio o impuesto cuya cuota esté sujeta a una clasificación económica; La autoridad estará obligada a responder sobre la procedencia o no de la solicitud en un plazo máximo de 30 días; de no ser contestada en dicho plazo será considerada con resultado en sentido afirmativo...”

**“Artículo 76.-** La Administración Pública del Distrito Federal deberá adoptar las medidas administrativas que faciliten y estimulen la constitución del Régimen de Propiedad en Condominio de las unidades habitacionales de interés social y Popular...”

### ***3.7 Ley del Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal.***

Entre Bomberos y Protección Civil existe un vínculo muy estrecho los primeros coadyuvan en las tareas de apoyo a la ciudadanía en las funciones de Protección Civil, desde sus inicios en México su función es muy benéfica para la comunidad, ya que su trabajo no solo consiste en apagar incendios sino también en caso de derrumbes o accidentes de tránsito rescatando gente que queda bajo escombros, o entre fierros prensada, además auxilian atrapando animales que son un riesgo para la población, rescatan o exhuman cadáveres cuando el Ministerio Público lo requiere, controlan y vigilan en caso de accidentes por el manejo de sustancias peligrosas, retiran espectaculares y/o emiten dictámenes de establecimientos mercantiles y los requerimientos que deben cubrir respecto a la materia; en la actualidad con forme a la citada Ley queda más que establecida esta relación estrecha, ya que tan solo las actividades de los Bomberos se regulan a través de la Secretaría de Protección Civil tal como que da estipulado en el artículo 1, que a la letra dice:

**“ARTICULO 1.-**Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés general, y tienen por objeto:

I. Crear el Organismo Descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal denominado Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal, el cual para los efectos del artículo 102<sup>179</sup> del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal,

---

<sup>179</sup> ARTÍCULO 102.- La ley determinará las relaciones entre el Jefe de Gobierno y las entidades paraestatales, o entre éstas y las Secretarías para fines de congruencia global de la administración

conducirá su relación con el Jefe de Gobierno a través de la Secretaría de Protección Civil la que fungirá como Coordinadora Sectorial.

I Bis.- Establecer las bases para la creación del Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal, el cual se constituirá como un servicio público de especialización en las labores de apoyo para la salvaguarda de la población y de protección civil.

II.- Definir las tareas del Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal dentro del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal.

III.- Coordinar las tareas del Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal con el Sistema de Protección Civil del Distrito Federal....

VI.- Coadyuvar en la salvaguarda de la vida de las personas, sus bienes y entorno, ante la ocurrencia de una emergencia, siniestro o desastre.

VII.- Auxiliar a la población en casos de emergencias, riesgos y desastres”<sup>180</sup>

Como se observa en las fracciones ya citadas inclusive los objetivos del Heroico Cuerpo de Bomberos coinciden sustancialmente con los de la Protección Civil, por otro lado en el sistema de Protección Civil se promueve la cultura de prevención y conforme a la Ley que se analiza en el artículo tercero se establece que de igual forma se debe hacer este trabajo por parte de bomberos y aún más se reafirma que deben actuar con base al sistema:

“**ARTICULO 3-**Toda actividad que realice el Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal, tendrá como criterios rectores la honradez, la capacitación, el profesionalismo, la cultura de la prevención, la lealtad a la institución y su eficacia, así como la participación responsable en el Sistema de Protección Civil del Distrito Federal, y con todos aquéllos organismos públicos o privados con los que sea necesaria su relación.”<sup>181</sup>

Además que en su articulado también se estipula que en general sus actividades se deberán encausar a cumplir con funciones que colaboren con la Protección Civil; sin embargo, hasta aquí se señala que pasa con la relación Bomberos – Protección Civil, pero que sucede en cuanto a los Programas Internos de Protección civil en Unidades Habitacionales, si bien es cierto que en

---

pública paraestatal, con el sistema de planeación y los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación.

ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL,[en línea]; [fecha de consulta 15 de Abril de 2017]; Disponible en:

<[http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver\\_mas/64037/22/1/0](http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/64037/22/1/0)>

<sup>180</sup>LEY DEL HEROICO CUERPO DE BOMBEROS DEL DISTRITO FEDERAL,[en línea]; [fecha de consulta 15 de Abril de 2017]; Disponible

en:<[http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver\\_mas/64261/31/1/0](http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/64261/31/1/0)>, p. 1.

<sup>181</sup> *Ídem.*

ellos se debe contemplar la evacuación, que hacer y qué medidas tomar en cuanto a la ocurrencia de cualquier desastre entre ellos un incendio, en la presente Ley en ningún momento se habla de su injerencia en el desarrollo del mismo, lo que sí es muy cierto, es que la población propiamente de estos conjuntos habitacionales podrán en un determinado momento capacitar a su brigada de incendios con el cuerpo de bomberos, aunque como ya lo veremos en el apartado siguiente es más factible que los propios cuerpos de Protección Civil se capaciten con ellos y a su vez estos dupliquen este conocimiento con los habitantes de estas Unidades Habitacionales.

La Protección Civil, las Delegaciones y el Heroico Cuerpo de Bomberos, como se ha establecido reiteradamente participan de manera estrecha para poder llevar a cabo sus funciones de manera adecuada ya que interactúan siempre para poder atender casos de emergencia y desastres como se observa en el artículo 6 de este ordenamiento legal:

“Artículo 6.- Corresponde primordialmente al Organismo, el combate y extinción de incendios que se susciten en el Distrito Federal, así como la atención de las emergencias cotidianas a que se refiere la presente Ley y coadyuvar con los demás organismos públicos o privados encargados de la Protección Civil y la Seguridad Pública de la Ciudad...”<sup>182</sup>

Aquí como se comentó se reitera la misión y vínculo que tienen tanto las delegaciones como el Heroico Cuerpo de Bomberos, en Coadyuvar a las tareas que en materia de Protección Civil tiene el Estado, sobre todo en la Prevención que finalmente es el objetivo de un Programa Interno, anticipar saber con certeza que se va hacer y cómo se va actuar ante un siniestro, que mediadas se han de tomar en el antes, durante y después de un desastre.

### **3.7.1 Reglamento de la Ley del Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal.**

El reglamento son normas dictadas por la administración pública (con fundamento en la facultad del titular del ejecutivo plasmada en el artículo 89 fracción I Constitucional)<sup>183</sup>, regulan y ayudan a esclarecer aspectos en las leyes, es

---

<sup>182</sup> *Ibidem* p. 2.

<sup>183</sup> “Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:



subordinada a esta sin embargo la detalla y la hace de más fácil comprensión, sin alterar el sentido de la misma, así que como parte complementaria a *la Ley del Heroico Cuerpo de Bomberos*, en el artículo 16 fracción IV, que a la letra dice:

“Artículo 16.- Además de las facultades que señala la Ley, el Director de la Academia tiene las atribuciones siguientes:

VI.-Impartir la capacitación externa a empresas, organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros sin que se vea afectado el cumplimiento de sus funciones sustantivas, estableciéndose cuotas de recuperación que podrán ser en numerario o especie de conformidad a la normatividad aplicable; y...”

Queda determinada la capacitación hacia empresas y organismos públicos y privados nacionales y extranjeros, es decir expresada la facultad de capacitar, como ya lo réferi en el punto anterior son los grupos encargados de la Protección Civil en las Delegaciones u otros organismos quienes generalmente se capacitan como un aspecto de colaboración entre instituciones y organismos gubernamentales, sin embargo en ocasiones el Heroico Cuerpo de Bomberos colaboran con escuelas o ciudadanía de manera directa en la adquisición de conocimientos con respecto al aspecto preventivo sobre todo en incendios que hacer antes, durante y después.

Queda demostrado cual es la “obligación” que hay de hecho por mandato de los bomberos para con la ciudadanía, a través de los artículos 41 y 43, que nos dicen:

“Artículo 41. - Sin perjuicio de lo establecido en la Ley, se deberán entender como funciones sustantivas las siguientes:

**I. Desarrollar todo tipo de acciones de prevención de incendios, a través de programas de vinculación y divulgación a la comunidad; y**

II. Atender las emergencias cotidianas o derivadas de un desastre donde se necesite la intervención del HCBDF.

Artículo 43. - Las intervenciones del personal del HCBDF se entenderán justificadas cuando existan situaciones de emergencia o siniestros que pongan en peligro la integridad de las personas o representen un daño inminente a los bienes propiedad de los particulares o del estado.”

---

I.-Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.”

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. [en línea]; [fecha de consulta 15 de Abril de 2017]; Disponible en:

<[http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver\\_mas/65504/14/2/0](http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/65504/14/2/0)>

Esto último con respecto a lo que corresponde a una parte esencial de lo que conforma un Programa Interno en Protección Civil, considerado como parte de una brigada<sup>184</sup> de incendios e incluso en la de búsqueda y rescate, que es uno de los puntos que se sugieren como contenido del mismo; por otro lado en el Reglamento de esta Ley se ratifica el estrecho vínculo que actualmente existe entre Bomberos y la Protección Civil, nuevamente en el Artículo 31 en todas sus fracciones se fortalece esta línea de trabajo entre ambas:

“Artículo 31 - Además de las facultades que señala la Ley, el Consejo del HCBDF, tiene las atribuciones siguientes:

I. Proponer medidas, políticas, acciones y procedimientos de vinculación al Programa General de Protección Civil para el Distrito Federal, por lo que hace al Subprograma de Prevención y Auxilio, especialmente respecto a los agentes perturbadores derivados de los fenómenos geológicos, fisicoquímicos e hidrometeorológicos; y

II. Proponer las estrategias de coordinación interinstitucional, en materia de protección civil y otras acordes a las funciones del HCBDF. “

Los integrantes del Consejo no recibirán sueldo o remuneración alguna por ocupar sus cargos.”<sup>185</sup>

Así, con lo aquí citado en cuanto hace al Reglamento de la Ley del Heroico cuerpo de Bomberos, queda más que evidenciada la relación existente entre estos y la Protección Civil, contrario a otros organismos que apoyan la actividad de esta, entre estos y su función de *facto* queda estipulada tanto que se debe coordinar con la Secretaría de Protección Civil y comparten objetivos que se concentran en la salvaguarda de la personas y su patrimonio.

---

<sup>184</sup> En la elaboración de los Programas Internos al menos en el Sistema Nacional de Protección Civil se recomienda como parte del mismo y sobre todo como cuestión organizativa, la formación de brigadas, entre ellas la de incendios.

*GUIA TECNICA PARA LA ELABORACION E INSTRUMENTACION DEL PROGRAMA INTERNO DE PROTECCION CIVIL*, Secretaría de Gobernación Sistema Nacional de Protección Civil: [en línea]; [fecha de consulta 15 de Abril de 2017]; Disponible en: <<http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/Resource/60/1/images/gteipipc.pdf>>

<sup>185</sup>REGLAMENTO DE LA LEY DEL HEROICO CUERPO DE BOMBEROS DEL DISTRITO FEDERAL.[en línea]; [fecha de consulta 15 de Abril de 2017]; Disponible en: <<https://10.10.254.13/prontuario/vigente/988.htm>>

### **3.8 La Ley de Propiedad en Condominio para Inmuebles del Distrito Federal y Los Programas Internos de Protección Civil.**

Cada vez se hizo más habitual la vida en condominio, por lo que fue necesario tener un lineamiento que regulara la vida en común de las personas que por necesidad tuvieron y tienen que vivir bajo esta modalidad, prácticamente esto surge con la creación de los modernos Conjuntos Habitacionales, a principios y mediados del siglo XX<sup>186</sup>; es una Ley de Orden Público e interés social su acatamiento es de carácter irrenunciable y garantiza la paz pública, mediante la regulación y solución de controversias que se generan con motivo de las relaciones que se dan de esta vida en conjunto, considerando hoy día para bien de la comunidad incluso a los poseedores<sup>187</sup> no solo a los propietarios ya que anteriormente no se les involucraba para participar, la ley enunciaba que solo los propietarios tenían voz y voto y esto conllevaba a que muchos de los que ocupaban departamentos en estos Conjuntos Habitacionales no participaran en el aporte para mantenimiento, pues por diferentes circunstancias no eran los titulares directos, y solo tenían la posesión del inmueble.

En esta ley se establecen las normas básicas para una sana y organizada convivencia, entre los habitantes de una Unidad Habitacional (aunque en la misma siempre obvio como su nombre lo dice, siempre refieren la palabra condominio); esta primeramente explica los puntos elementales de los temas que se manejan en la misma como quien es el organismo encargado de velar por su aplicación y por su cumplimiento cuando se está bajo este régimen (Procuraduría Social-PROSOC), el tipo de condominios que existen tomando en cuenta su estructura, que es un administrador y los dos tipos que son admisibles por esta ley, como el profesionista y el elegido de entre los administrados, de la capacitación que estos deben tener o en caso de ser profesionista la acreditación que debe hacer ante la PROSOC; lo que son las asambleas vecinales donde se vota toda aquella decisión que vaya en beneficio o detrimento de los condóminos, aspectos de los

---

<sup>186</sup> "...Desde 1954 se redactó el primer ordenamiento que regulaba para este régimen ..."  
CASTILLO Luna, Lucio; IZQUIERDO Ortiz, Juan de Dios: *Análisis y comentarios a la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal*; Porrúa, México 2012. prologo.

<sup>187</sup> "Poseedor: Es la persona que tiene el uso, goce y disfrute de una unidad de propiedad privativa, a través de un contrato o convenio, que no tiene la calidad de condómino". *Ibidem* p. 8.

dos tipos de cuotas de mantenimiento que hay las cuales son ordinarias y extraordinarias según el tiempo y las circunstancias en que estas se dan, también y que es un tema importante dentro del presente trabajo, *la formación de comités entre ellos el de Seguridad y Protección Civil*, que más adelante detallaremos y por último y no menos importante el punto de solución de controversias entre vecinos que es menester comentar que en PROSOC, es de carácter conciliatorio. Revisando la presente Ley, hay un artículo que en específico refiere y hace alusión a los Programas Internos, aunque esto es muy reciente ya que anteriormente ni siquiera aparecía la formación de los comités y posteriormente ya se incluía este apartado pero no se detallaba el término de los Programas Internos<sup>188,189</sup>, estableciendo en este ordenamiento además que si hay una

---

<sup>188</sup> “ARTÍCULO 82.-La administración pública del Distrito Federal promoverá una cultura Condominal, con base en el espíritu y principios de la presente Ley.”

LEY DE PROPIEDAD EN CONDOMINIO DE INMUEBLES PARA EL DISTRITO FEDERAL, publicada el 31 de diciembre de 1998 en el Diario Oficial de la Federación y el 7 de enero de 1999 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, [en línea]; [fecha de consulta 15 de Abril de 2017]; Disponible en: <[https://www.insp.mx/transparencia/XIV/leyes\\_federales/pdf/228.pdf](https://www.insp.mx/transparencia/XIV/leyes_federales/pdf/228.pdf)>

En este citado Artículo 82, en la Ley de 2011, se habla de la promoción de una Cultura Condominal, involucrando a otros ordenamientos legales como: La Ley de la Procuraduría Social, Ley de Participación Ciudadana, Ley de Cultura Cívica, Ley de Protección Civil y la de Justicia Alternativa; refiere la participación activa que tendrán en la formación y creación en la función de asociaciones civiles; se estipula que se deberán formar cuatro comités: de Ecología y Medioambiente, Socio Cultural, Seguridad y Protección Civil, y de Deporte; para lo que indica que para el caso de actividades medio ambientales se podrá apoyar y coordinar con la Procuraduría del Ambiente. Cabe señalar que respecto a la Ley Vigente 2017, en el artículo en comento no hay modificación relevante salvo el aspecto en el que en 2011 dice en el comité de seguridad y Protección civil que está supeditado al Programa de Protección Civil y en la actual estable queda supeditado al Programa Interno de Protección Civil, es decir se va detallando aún más.

LEY DE PROPIEDAD EN CONDOMINIO DE INMUEBLES PARA EL DISTRITO FEDERAL, publicada el 27 de enero de 2011 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal; [en línea], [fecha de consulta 15 de Abril de 2017]; Disponible en: <<http://www.aldf.gob.mx/archivo-7dc7f3b47a62571628c7a3177b932a98.pdf>>

<sup>189</sup> LEY DE PROPIEDAD EN CONDOMINIO DE INMUEBLES PARA EL DISTRITO FEDERAL, publicada el 27 de enero de 2011 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal con las reformas del 24 de marzo de 2017, [en línea]; [fecha de consulta 15 de Abril de 2017]; Disponible en: <[http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver\\_mas/65554/31/1/0](http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/65554/31/1/0)>, p. 22.

*Se anexa el mismo numeral del mismo ordenamiento legal pero en diferente fecha para denotar la evolución que se ha dado en cuanto al vínculo en materia de Protección Civil, Programas Internos,*

manifestación estrecha entre las facultades que tienen los Órganos Político Administrativos (Delegaciones), los condóminos y su función en materia de Protección Civil, señalando que es menester mencionarlo porque de aquí se podría percibir que existiendo por lo menos ya el enlace puede también desprenderse el que se promueva la elaboración y diseño de los Programas Internos en las Unidades Habitacionales, aunque claro ello no implique que exista el carácter obligatorio; uno de los artículos que nos indican este vínculo es el 27 que a la letra dice:

“CAPÍTULO II, DE LAS AREAS Y BIENES DE USO COMÚN.

ART.27.- Los *órganos Políticos Administrativos* y demás autoridades de la Administración Pública, podrán aplicar recursos públicos para el mejoramiento de las propiedades habitacionales, mantenimiento, servicios obras y reparaciones en áreas y bienes de uso común; así como para *implementar acciones en materia de Seguridad Pública, procuración de justicia, salud sanitaria y Protección Civil en casos urgentes que pongan en peligro la vida o integridad física de los condóminos o poseedores*. Sin menoscabo de la propiedad o dominio de los condóminos y sin contravenir esta ley y los ordenamientos jurídicos aplicables.

Lo anterior bastará con la petición de un condómino o poseedor; sin que ello implique que la misma Asamblea General contrate servicios profesionales para estos fines.”<sup>190</sup>

Si bien es cierto que este tipo de acciones cuando ya están conformadas deben ser autorizadas y votadas por los condóminos y además quedar asentadas en actas sobre todo cuando se han de realizar al interior de un inmueble en áreas comunes por ejemplo cuando son en lugares cerrados, como los más recientes Fraccionamientos o Conjuntos Habitacionales que generalmente tienen al interior sus áreas comunes y en las que ningún extraño entra, como los que se forman por “privadas”.

No así para cuando son en áreas comunes en las cuales no solo transitan vecinos del Conjunto Habitacional, sino que pueden hacer uso de estas tanto vecinos del lugar como público en general, de manera similar al Conjunto Habitacional de Tlatelolco, en estas zonas abiertas como áreas comunes cualquier persona transita.

---

*Condóminos y las Delegaciones y/o autoridades competentes; este el actual como ha quedado luego de pasar por reformas se desarrolló en el cuerpo de la presente investigación.*

<sup>190</sup> *Ibidem* p. 8.

Otro artículo que nos relaciona a las Delegaciones con los condóminos conforme a esta Ley es el artículo 43, que refiere:

“CAPÍTULO II, DE LA ADMINISTRACIÓN, DEL NOMBRAMIENTO Y FACULTADES DE LOS ADMINISTRADORES Y COMITÉ DE VIGILANCIA. ART.43.- Corresponderá al Administrador:

...XXIV. Gestionar ante las Delegaciones la aplicación de recursos y servicios, de acuerdo a lo establecido en el artículo 27 de la presente Ley...”<sup>191</sup>

Ahora bien en la citada Ley de manera reciente, es decir, dentro de las últimas reformas que se han dado a la misma, se estableció la formación de comités los cuales se formaran por condóminos o poseedores de las Unidades Privativas (departamentos) que deben organizarse para realizar actividades que atienden algunos servicios y actividades adicionales como salud, conservación ambiental, seguridad y Protección Civil, de carácter no obligatorio sin un tiempo específico de realización y de autogestión, con objetivos concretos y con quienes quieran participar sin detallar o precisar quien o quienes podrán intervenir.

Es el artículo 75 fracciones II y III, se hace referencia a los órganos Político administrativos y se menciona a la Protección Civil, así como el 82 que aparece en el apartado correspondiente a la promoción de la cultura Condominal, que establece la formación de comités entre ellos el de Seguridad y Protección Civil detallando en especial a los Programas Internos y que nos indican:

“TITULO QUINTO DE LOS CONDOMINIOS DE INTERÉS SOCIAL Y POPULAR, CAPITULO UNICO.

ART.75.- Estos condóminos podrán por medio de su Administrador y sin menoscabo de su propiedad:

...II.- Solicitar a los Órganos Políticos Administrativos y demás autoridades de la Administración Pública, podrán aplicar recursos públicos para el mejoramiento de las unidades habitacionales, mantenimiento, servicios, obras y reparaciones en áreas y bienes de uso común; así como para implementar acciones en materia de seguridad pública, procuración de justicia, salud sanitaria y protección civil en casos urgentes que pongan en peligro la vida o integridad física de los condóminos o poseedores. Sin menoscabo de la propiedad o dominio de los condóminos y sin contravenir los ordenamientos jurídicos aplicables.

Solicitar su incorporación y aprovechamiento de los presupuestos y subsidios previstos en los programas que la Administración Pública tenga para apoyar la construcción de infraestructura urbana en las colonias y Unidades Habitacionales, con el fin de obtener recursos para el mejoramiento y reparaciones mayores de las áreas comunes del condominio, exceptuando los de gasto corriente;

---

<sup>191</sup> *Ibidem* p. 29.

Para ser sujetos de los beneficios determinados en las fracciones anteriores, se deberá acreditar estar constituido ante la Procuraduría en Régimen de Propiedad en Condominio y contar con la organización interna establecida en esta Ley y su Reglamento, presentando para ello copia de la Escritura Constitutiva, Reglamento Interno y el acta de asamblea que aprueba el programa a aplicar.

III.- De conformidad con el artículo 88 de esta Ley, solicitar a la Delegación cuando se estén realizando obras y hayan transcurridos los 10 días y esta no ha contestado, de respuesta a la demanda ciudadana y ordene de manera inmediata la verificación administrativa y emita medidas para evitar que continúe la obra o cuando se haya emitido la resolución administrativa hacerla cumplir conforme a sus facultades”.<sup>192</sup>

#### TITULO SEXTO DE LA CULTURA CONDOMINAL, CAPITULO UNICO.

“ART.82.-La Administración Pública del Distrito Federal promoverá una cultura Condominal, con base en el espíritu y principios de la presente Ley, la Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal, la Ley de Participación Ciudadana, Ley de Cultura Cívica, la Ley de Protección Civil, Ley de Justicia Alternativa y otras que coadyuven a la consolidación, estructura e identidad de los condominios.

La Procuraduría coadyuvará y asesorará en la creación y funcionamiento de asociaciones civiles orientados a la difusión y desarrollo de la cultura Condominal, así como a iniciativas ciudadanas relacionadas con ésta.

La Procuraduría coadyuvará con el administrador designado para la creación de los comités básicos, formados y coordinados por condóminos y/o poseedores voluntarios, comprometidos con los proyectos específicos a desarrollar en el condominio, con el objeto de complementar las actividades de la administración en los espacios comunes, para preservar el ambiente físico induciendo a la sustentabilidad del hábitat y promover las relaciones armónicas entre condóminos y poseedores, tales como:

a) Comité de Medio Ambiente.- su actividad es atender a las áreas verdes, en azoteas promover la agricultura urbana, captar el agua pluvial, reciclar el agua gris, promover el ahorro de agua con dispositivos domésticos, reciclar los residuos sólidos, promover el uso de energía solar en áreas comunes y capacitar a la población para el manejo de sus mascotas.

En el tema de residuos sólidos, la Asamblea fomentara que exista el número suficiente de contenedores al interior del Condominio, procurando en la medida de lo posible la separación en rubros adicionales a orgánicos e inorgánicos.

b) Comité de Educación y Cultura.- Difundir información genérica que adopte la gente en torno a la alimentación, nutrición y salud; atención especial a niños y a las personas de la tercera edad, personas con discapacidad, apoyo a madres solteras, atender a las fiestas tradicionales y eventos culturales que coadyuven a formar identidad Condominal;

c) *Comité de Seguridad y Protección Civil.*- Está supeditado a los Programas Internos Protección Civil, que según la magnitud del condominio deberá de presentar a la autoridad de la Administración Pública; donde se observa la capacitación de un grupo voluntario que coadyuve en la seguridad Condominal y a la organización de los condóminos ante siniestros tales como: incendios, inundaciones, sismos, hundimientos, plagas, derrumbes, etcétera; y los Planes de la Secretaría de Seguridad Pública para la prevención del delito.

---

<sup>192</sup> *Ibíd*em p.18.

- d) Comité del Deporte.- Promoverá las actividades de activación física, recreativas y deportivas de todas las edades, incorporando hábitos saludables desde la niñez hasta adultos mayores y personas con discapacidad.
  - e) Comité de Mediación.- Será el encargado de promover la resolución de conflictos Condominales a través de soluciones pacíficas fungiendo como mediador, creando junto con las partes en conflicto, opciones de solución antes de interponer una queja Condominal o llegar a la conciliación o a los procedimientos arbitrales y de aplicación de sanciones.
- Dichos comités se conformarán aun no existiendo administrador registrado, en términos del artículo 32 de la Ley.<sup>193</sup>

Comparado este Artículo con la ley anterior la de 1998 aquí no se anexaba el comité de Mediación que es una de las últimas figuras que aparecen en este punto lo cual resulta práctico pues finalmente es preciso indicar que la Procuraduría Social que es quien aplica y vigila el cumplimiento a la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal tiene un carácter conciliatorio por lo que tener o fomentar esta modalidad va dando una cultura o un primer contacto entre las partes en conflicto para poder mediar alguna situación que se desprenda de la convivencia diaria.

De lo aquí citado, y vinculando al artículo 32 con el 82 de este mismo ordenamiento legal en el que en el primero se establece bajo qué características deberá realizarse una convocatoria para Asamblea General ordinaria o extraordinaria y quienes tendrán la facultad de hacerlo, y que de hecho en este caso tendrá que ser la Procuraduría Social quien convoque de ser necesario ya que es quién vigila la aplicación y cumplimiento de la presente Ley. Bajo esta perspectiva se observa conforme al Artículo 82 que ante la exigencia cada vez más palpable de tener criterios y formas de organizar a los habitantes de las Unidades Habitacionales o Condominios ante un desastre han ido propiciando la adecuación de diversos ordenamientos legales, pero sin llegar a imponer una forma de obligatoriedad y para mayor comprensión nos remitimos al apartado “C” del último artículo que citamos donde nos dice que deberá presentarse el Programa Interno a autoridad administrativa pero no nos indica que ocurre si no se realiza.

---

<sup>193</sup> *Ibidem* pp. 31-32.



### **3.8.1 Reglamento de la Ley de Propiedad en Condominio para Inmuebles del Distrito Federal.**

Como su Artículo primero lo señala, su objetivo es reglamentar la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, citamos el Capítulo V de la cultura Condominal y Unidades de Interés Social y Popular, la Cultura Condominal; ya que en la Ley como tal, es en el apartado que aborda este tema en lo particular donde sobre todo se hace mención a los Programas Internos de Protección Civil; sin embargo básicamente lo que se explica en él es de la promoción que se debe realizar para con los condóminos, administradores no profesionales y público en general que lo solicite de talleres y pláticas en este caso sobre todo por Procuraduría Social PROSOC.

No obstante de lo anterior además cabe señalar la información que nos da el Artículo 1, del referido apartado en el cual sólo para apoyar puntos anteriores donde hemos hecho la referencia nos deja ver la forma indistinta en que incluso en los ordenamientos legales se ha llegado hacer del término Unidad Habitacional y Conjunto Habitacional o Condominio.

“Artículo 22.- Para fomentar la cultura y organización Condominal la Procuraduría podrá realizar asambleas ciudadanas dentro de las Unidades Habitacionales y/o Condominios o conjuntos Condominales.”<sup>194</sup>

Fuera de esto a pesar de que la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles del Distrito Federal, ya hace actualmente referencia de los Programas Internos en materia de Protección Civil en el Reglamento de la misma, tan solo se refuerza el aspecto de promover y hacer allegar conocimientos a quien los quiera en el sentido de la promoción de la cultura Condominal.

---

<sup>194</sup>REGLAMENTO DE LA LEY DE PROPIEDAD EN CONDOMINIO PARA INMUEBLES DEL DISTRITO FEDERAL; p.4.,[en línea]; [fecha de consulta 17 de Abril de 2017]; Disponible en: <[http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver\\_mas/64037/22/1/0](http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/64037/22/1/0)>, p. 4.

## CAPÍTULO 4. PROGRAMAS INTERNOS EN UNIDADES HABITACIONALES.

### **4.1 Problemática común en Unidades Habitacionales en el Distrito Federal.**

Antes que dar paso al desarrollo del presente apartado cabe destacar que en la actualidad para algunos existe confusión para distinguir entre un Conjunto Habitacional, una Unidad Habitacional, un Fraccionamiento, un Residencial y hoy día que algunos sectores de la sociedad han dado en hacer una diferencia entre las viviendas que usualmente se consideran de Interés Social al dividir y dar aun otra clasificación más al concepto separando las de carácter Social y las de tipo popular<sup>195,196</sup>.

---

<sup>195</sup>**Artículo 6.-** Son condominios que por sus características sociales están sujetos a las disposiciones establecidas en el Título Quinto de esta Ley:

- I.- Los condominios destinados predominantemente a la vivienda de interés social y/o popular clasificadas como tales de acuerdo con la legislación federal y local en la materia; y
- II.- Aquellos que por las características socioeconómicas de sus condóminos sean reconocidos como de interés social y/o popular por la autoridad correspondiente, de acuerdo con los criterios que para este efecto expida.

*LEY DE PROPIEDAD EN CONDOMINIO DE INMUEBLES PARA EL DISTRITO FEDERAL*[en línea]; [fecha de consulta 15 de Abril de 2017];Disponible en: *Prontuario Normativo*  
<[http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver\\_mas/64813/31/1/0](http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/64813/31/1/0)>

<sup>196</sup> “ANÁLISIS Y COMENTARIO. La clasificación a que se refiere esta fracción, se encontraba definida en Materia Federal, en la Ley Federal de Vivienda, ordenamiento que fue abrogado. En Materia Local. Se establece dicha clasificación en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en su Artículo 7, en las siguientes fracciones:

...LXXVII. Vivienda de Interés Popular: la vivienda cuyo precio de venta al público es superior a 15 salarios mínimos anuales, vigentes en el Distrito Federal y que no excede de 25 salarios mínimos anuales;...

...LXXVIII. Vivienda de Interés Social: la Vivienda cuyo precio máximo de venta al público es de 15 salarios mínimos anuales vigentes en el Distrito Federal ;...

Bajo el criterio de valor que antecede, se emitirá la constancia correspondiente.

II. Aquellos (sic) que por las características socioeconómicas de sus condóminos sean reconocidos como de interés social y/o popular por la autoridad correspondiente, de acuerdo con los criterios que para este efecto expida.

#### ANÁLISIS COMENTARIO.

La precisión de la autoridad competente para emitir la constancia, que tomando como base las condiciones socioeconómicas de los condóminos, las clasifique como de interés social o popular , así como los criterios conducentes que servirán de base para su expedición.

Conforme ha transcurrido el tiempo han ido dándose cambios en la forma de vida, podríamos suponer que estos cambios van también muy de la mano del incremento poblacional en las grandes urbes, por ejemplo como se mencionó en el Capítulo Uno en el tema de los romanos que es una referencia de los que se puede considerar como los primeros tipos de departamentos, y de los cuales como hoy día surgieron de la necesidad de dar alojamiento las grandes concentraciones de la sociedad en una ciudad, en ese entonces como en la actualidad para muchos era más relevante vivir en una ciudad aunque implicara más incomodidades, más penurias para poder sobrellevar el hoy por hoy, pero igual era símbolo de mayor cultura, más auge económico, y la pretensión de cierto estatus aunque en realidad no se tuviera jamás.

En México esto se vio con mayor repercusión pues entre los años 1930 y 1950 se edificaron más edificios públicos y privados, se incrementó el número de construcciones que albergaban a las dependencias de gobierno y por ende conllevó al crecimiento de la ciudad y de los proyectos de urbanización, como el Multifamiliar Miguel Alemán del arquitecto Mario Pani, en la Delegación Benito Juárez en Av. Coyoacán y Félix Cueva, colonia del Valle, o la Unidad Habitacional del Rosario o la de Santa Fe del IMSS, así como la de Tlatelolco, de esta última donde colapsara el edificio Monterrey por los sismos de 1985, precisamente por falta de mantenimiento y el avanzado estado de deterioro que tenía.

Se menciona este punto porque una Unidad Habitacional en su mayoría se conforma de departamentos aunque en algunos otros también haya casas, como la de CTM Culhuacán, no obstante por eso resulta de importancia aclarar si no del todo si a manera de comprensión algunos aspectos que se tratan de dar como formas de conceptualización en los puntos ya citados en el primer párrafo del presente apartado.

---

En nuestra opinión, la autoridad competente para emitir la constancia, a que se refiere el párrafo precedente debería ser la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal, por ser ésta la autoridad que cuenta con el personal calificado para elaborar los estudios socioeconómicos correspondientes.

CASTILLO Luna, Lucio; IZQUIERDO Ortiz, Juan de Dios; *Op.cit*; pp. 13-14.

Por lo que diremos que en la transición del siglo XIX al XX, se dio mucha migración del campo a la ciudad, población que generalmente se concentró en el centro de la ciudad, donde desde siglos anteriores se centraban todas las actividades económicas, esta gente vivía en vecindades que eran un tipo de vivienda multifamiliar que consiste normalmente en pequeñas casas ubicadas a los lados de un patio o patio central compartiendo algunos servicios, lo habitual es que fuesen construcciones de una sola planta, además algo importante los espacios que se ocupaban para estos fines eran precisamente exprofeso lugares que de origen se destinaban para ello o en su defecto eran viviendas antiguas abandonadas que se invadían y se dividían para que en su interior se albergaran varias familias, muestra de ellas las vecindades en Centro Histórico de la Ciudad de México antes Distrito Federal, de las cuales incluso están todavía las que sobreviven en lo que fueron casas coloniales o por lo menos si de un siglo ya de antigüedad, y que si bien están y representan riesgos graves por daños estructurales por falta de mantenimiento, la gente soporta esa forma de vida porque no hay más por su misma situación económica y lo numeroso que resultan algunas familias.

A principios del siglo XX con la Revolución Mexicana y los grandes cambios a que dio lugar esta, como ya mencionamos se tradujo en una mayor migración del campo a la ciudad en busca de oportunidades laborales, así como culturales y profesionales, posteriormente con el pasar del tiempo y los sucesos internacionales (las dos Guerras Mundiales) que tuvieron repercusión a nivel mundial se produce un crecimiento apresurado de la ciudad por lo que además genera la necesidad de producir viviendas para trabajadores que si bien no fuesen costosas si tuvieran lo indispensable y de manera debidamente estructuradas, no como en la vecindad que generalmente suele ser un cuarto, con buena altura tanto como para permitir tener una especie de *"tapanco"*, que es un cuartito más suspendido en la altura, que permite tener la idea de un lugar más amplio incluyendo una cocina pequeña y un baño aunque este último en ocasiones es de uso común en los patios.

Ante esta necesidad se comienzan a crear los Conjuntos Habitacionales o Multifamiliares también por algunos denominados Unidades Habitacionales, por lo que por el primero se entiende es una agrupación de viviendas insertas en un conjunto de barrio con personas que están dentro de una misma situación socio económica, aquí es donde viene en la actualidad algunas de las confusiones en los términos; en un inicio del auge de estos tan solo los Multifamiliares eran edificios de varios pisos incluso hasta de diez y que aglutinaban varios departamentos y a su vez en un predio se construían de menos cinco edificios similares incluidos espacios de recreo y diversión así como lugares para talleres o muestras culturales y bibliotecas. En muchos de estos sitios fueron para trabajadores del mismo gobierno o empresas esto a través de créditos otorgados por FOVISSSTE o INFONAVIT, es decir, para trabajadores que tuvieran Iссste o su instancia de seguridad social fuera el Instituto Mexicano del Seguro Social respectivamente; también en el presente y ante la necesidad de edificaciones para dar alojamiento a más y más gente concentrada en una misma ciudad se han dado construcciones por otros organismo que es lo que ha generado una nueva división conceptual como lo es las Viviendas de interés social, que se desarrollan para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos; las de interés popular algunos lo ponen como lo mismo pero para otros estos son los que generalmente se entregan a grupos aún más vulnerables que no pueden comprobar un ingreso fijo y que sus construcciones se ubican precisamente en barrios muy populares como las viviendas que construye INVI (Instituto de vivienda del Distrito Federal), en la actualidad.

También dentro de estas mismas clasificaciones se encuentra que recientemente se han puesto de moda los fraccionamientos, que se entiende son la división de un terreno muy grande en manzanas y lotes que requieren de una o más vías públicas y obras para urbanizar, dotando de infraestructura y equipamiento de servicios urbanos, un ejemplo de ello es que en la Ciudad se habla generalmente de Unidades Habitacionales y/o Conjuntos Habitacionales, pero los nuevos desarrollos construidos asía la periferia en la zona metropolitana como lo son Tecámac, Chalco o Ixtapaluca se denominan fraccionamientos y que si bien

pueden variar en cuanto a dimensiones si concuerdan con esta definición pues las empresas constructoras han tenido que urbanizar propiamente los lugares donde establecen sus fraccionamientos, desde vías de acceso, comercios, y servicios básicos de salud o administrativos.

Así llegamos a lo que es un Residencial, del cual se sabe está destinado exclusivamente a las viviendas sin apenas tiendas u oficinas, y que son generalmente para familias adineradas, este tipo de vivienda puede ser tanto de departamentos como viviendas unifamiliares, las cuales tienen como característica principal las dimensiones es decir la cantidad de metros cuadrados que se tienen y los lujos en acabados y obviamente el tipo de familias que llegan a vivir en ellos que son de una situación económica menos vulnerable y con más medios para una vida más holgada, aunque también han sido otorgados créditos en este tipo de fraccionamientos a trabajadores de dependencias gubernamentales bajo el rubro de vivienda de interés social, aun de ser de este tipo los inmuebles.

Ahora bien llegando al asunto medular del presente punto que es básicamente el deterioro en este tipo de viviendas en la clasificación que sea por la falta de recursos, por el desinterés por la carencia de organización, por no tener alguien que asuma el liderazgo y por la simple apatía, es el mismo, aquí lo principal es y son las consecuencias que se llegan a dar y el riesgo en que se encuentran varios miles de personas, familias completas y sobre todo la carencia de un sistema o plan que ayude a saber cómo actuar ante alguna emergencia, señalando además que esto se da aunque con enfoque diferente en una Unidad Habitacional o en un Residencial, serían las partes antagónicas si de medios económicos se trata, pero con similares consecuencias.

Porque por último señalaremos que en muchos Conjuntos Habitacionales la delincuencia también les ha hecho estragos de importancia incluidas áreas comunes que son puntos y focos rojos ya que son los lugares de reunión y fomento de actos vandálicos que destruyen a un más estos lugares además de atentar contra los mismos habitantes quienes en casos extremos llegan a abandonar sus lugares de residencia afectando aún más a los demás habitantes con la falta de aportaciones para mantenimiento.

Conforme a lo que se pretende en el presente trabajo vemos a través de los párrafos que nos preceden, que si bien las Leyes que resultan aplicables a las problemáticas que se derivan de la vida en común en Unidades Habitacionales, Conjuntos Habitacionales, Residenciales o Fraccionamientos, aun con la posible confusión que pudiese estar ocasionando el manejar de manera sinónima estos términos; nos da una definición o parámetro para comprender el porqué de estos y el cómo deben entenderse los mismos, así como también nos dan líneas de acción y formas de organización y que alternativas para poder consultar ante tal o cual situación, no obstante las problemáticas siguen a través del tiempo siendo las mismas incluso desde que se comenzaron a acuñar estos vocablos, sin tener precisado que ocurre si sobre todo no se cumplen en materia de Protección Civil y por ende del incumplimiento en la elaboración de un Programa Interno, pues basta recordar que de los puntos señalados como problemática esta la falta de mantenimiento y la apatía de la gente que deriva de la falta de interés y desapego incluso que muchos tienen por sus inmuebles o por la misma situación económica, la carencia organizativa y la falta de previsión; es como si en la misma Ley en centráramos una imprecisión, es decir, te digo haz, debes, estas obligado pero no incluye el si no se cumple pasara esto.

Desafortunadamente los problemas jamás han quedado resueltos del todo, solo se solucionan en ocasiones sobre todo por autoridades delegacionales pero de forma superficial, por la falta de concientización de algunos habitantes, ya que más que una correcta fundamentación legal o una sanción solo podemos apelar al buen juicio de la sociedad.

#### ***4.1.1 Ignorancia, Apatía o falta de recursos como limitantes sociales y gubernamentales.***

Más que ignorancia, es falta de recursos y de organización, además de abusos, añadiendo la apatía, es grave, al no estar haciendo conciencia de ello, en muchos casos cuando nos entregan una vivienda creemos siempre se va a conservar igual, sin considerar que por el uso mismo y el propio transcurrir del tiempo se van a ir deteriorando, y que este tipo de viviendas por sus propias características es de suma importancia darles mantenimiento, correctivo y preventivo en forma

periódica, muchas veces hay personas que creen que como hablamos de concreto, tabique, cemento y yeso, jamás se van a maltratar o a gastar, aunado a la inconciencia de personas que cuando ven sus espacios reducidos ya sea por el incremento en los miembros de la familia o por el simple hecho de querer más espacio se adueñan de áreas comunes y hacen construcciones aledañas o en la parte superior del inmueble, provocando daños severos a la construcción afectando incluso la distribución de cargas del inmueble, y obviamente derivando en conflictos estructurales y sociales, podría ser esta una posible causa de la “ignorancia”, ya que pareciera muchas veces que quienes cometen este tipo de acciones desconocen o al menos así quieren hacerlo ver que su propia vida es puesta en riesgo.

Aunado a estas situaciones nos topamos con la falta de recursos tanto por quienes habitan los inmuebles deteriorados como por desviación de recursos o falta de programas que se destinen al rescate de Unidades Habitacionales, pues hay algunas que es tan fuerte el grado de destrucción que debieran para unos también reedificarse desde cero, volver hacer la construcción totalmente nueva desde las cimentaciones, sin embargo, aun así la gente no toma conciencia, no busca allegarse recursos o por si mismos dar mantenimiento de fondo a dichas construcciones.

De igual forma algo que es esencial mencionar son los salarios que para muchos de los habitantes de estas Unidades Habitacionales son no para vivir sino para sobrevivir y en orden de importancia prefieren solventar otras necesidades de primer orden como alimentación, aspectos médicos y de educación y este último de hecho no siempre, antes de tener contemplado el pago de una *cuota de mantenimiento*, además otro de los problemas que al respecto se presentan son el abuso en ocasiones de quienes administran ya sea un condómino quien lleve el manejo de las mismas o un administrador particular, estos últimos que en ocasiones han defraudado a vecinos de muchos predios causa por la que con mayor fuerza existe el desinterés de aportar para mejoras de sus inmuebles incluso ya no digamos de restaurar y mantener funcionando adecuadamente



áreas comunes sino sus propias unidades privativas, muestra clara de la apatía de la falta de interés por el propio bienestar y más por el ajeno.

A propósito de este punto resulta interesante mencionar el claro ejemplo que se vive en Centro Histórico de la Ciudad de México, donde la mayoría de los habitantes de pequeñas Unidades Habitacionales, se encuentran inmersos en la economía informal y que como tal en ocasiones van al día, absortos por los gastos diarios de una familia sin poder dar una aportación constante para sus inmuebles, por demás deteriorados, en este punto de la ciudad que fue muy golpeada en los sismos de 1985, fueron reedificados varios de los inmuebles afectados con nuevas construcciones, a 32 años de distancia, estas viviendas parecieran nunca haber sido reconstruidas, por falta de dinero y de interés o porque simplemente los dueños de origen ya murieron, realizaron compra-venta de estos y no fueron realizadas de manera correcta dichas operaciones y por tal viven con la incertidumbre de si los van o no a desalojar o uno por ejemplo de las situaciones más comunes que se dan, la ocupación clandestina de departamentos o predios completos por organizaciones que lo único que buscan es un beneficio particular no así de la colectividad.

En Benito Juárez por ejemplo cambia la dinámica que se vive en este tipo de Conjuntos Habitacionales, como en el famoso Multifamiliar Miguel Alemán de Avenida Coyoacán y Félix Cuevas, que es dentro de la demarcación de los más populares, ya que la tendencia en esta Delegación es más a la construcción de edificios residenciales, que se percibe tanto por sus acabados como por la cantidad de metros construidos y por el hecho de que incluso algunos tienen elevador y un área para eventos, lo que los de interés social no tienen, y mencionando a estos últimos también en Benito Juárez de han desarrollado este tipo de edificaciones por el Instituto de Vivienda del Distrito Federal INVI, los cuales ocupan predios que en tiempos anteriores eran aun vecindades o inmuebles particulares donde vivían familias completas pero que por no tener los medios para construir adecuadamente se unen y solicitan a esta institución les construyan a cambio obvio de ir pagando los créditos hipotecarios correspondientes; posiblemente en estos se presenten a futuro problemas de

mantenimiento si no existe organización, y muy dudosamente en los de tipo residencial ya que en estos desde que adquieren llevan aparejado el contrato con administradoras privadas que se encargan de cobrar cuotas y dar mantenimiento y gestionar por ejemplo todo lo referente a Protección civil y de elaborar el tema que se sigue en esta investigación los Programas Internos de cada inmueble, sin la intervención de terceros o de los condóminos que es donde se presentan los desacuerdos y por lo que en ocasiones ya no se ve por las Unidades Habitacionales.

Por lo que corresponde a nivel gubernativo, tenemos básicamente los apoyos que llegan a otorgar las Delegaciones, y en ocasiones la Procuraduría Social, solo que en el primer caso es abierto a toda la ciudadanía siempre y cuando demuestren tener un poco de organización y no sean departamentos de alquiler ya que ahí si existe un dueño y con los pagos está en la obligación de mantener en buen estado y en condiciones de higiene y seguridad dichos inmuebles, este programa suele conocerse como *Programa de Rescate a Unidades Habitacionales* y se gestiona ante el área de CESAC *Centros de Servicios y Atención Ciudadana* los requisitos que suelen pedir son:

Que los interesados deberán presentar su requerimiento en las áreas de atención citadas, proporcionando los siguientes datos:

Nombre del solicitante, domicilio con calle, número, colonia, Delegación, y Código Postal, número telefónico y/o correo electrónico para cualquier aclaración, la solicitud por escrito con la requisición del servicio y el domicilio de la Unidad Habitacional que recibirá el servicio con referencias.

En ocasiones se estipulan acuerdos que se denominan cincuenta y cincuenta es decir, se hace un convenio donde ya sea que el peticionario ponga mano de obra y la Delegación el material o de forma inversa; pero por ejemplo en Procuraduría Social si se requiere estar registrados ante ellos (es decir estar legalmente constituidos bajo el régimen Condominal ente PROSOC, con su administración registrada y habiendo cubierto los requisitos de Ley), para hacerse acreedores de beneficios y es donde luego no están organizados, por diversas causas, pero sobre todo la de no poder acreditar su titularidad, entre otras cosas por haber

adquirido el inmueble bajo compras fuera de toda legalidad, que no pasaron por fe pública<sup>197</sup>, porque son intestados<sup>198</sup>, o por que invadieron el lugar o están rentando y ya no pagan, el dueño legítimo murió o es irresponsable y deja a la deriva sus obligaciones .

Ante esto nuevamente caemos en situaciones de ignorancia, falta de organización e interés y obviamente esto se traduce en falta de orden en el predio, pero además de poder acercarse a las autoridades administrativas sean Delegaciones o PROSOC, pues no hay una homogenización de intereses, por ejemplo tratándose de mantenimiento hay quien se va más a lo estético y hay quien realmente ve a profundidad y busca incluso pedir orientación y apoyo para una valoración estructural del inmueble, pero retomando el título del apartado que nos ocupa esto finalmente hace a que no sepan pedir los apoyos adecuados o a que cuando se traten de realizar se den trabas para tal efecto.

Quedando de manifiesto, se puede ver que los ordenamientos a los que atañe el tema de la Protección Civil y Programas Internos en Unidades Habitacionales o en los predios Plurifamiliares como mediad preventiva, nos pueden estar diciendo que se debe contar con dicho programa, a quien podemos acudir para apoyarnos en su realización, para que este se valorado y avalado, como el caso de la Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal y la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, en las que en la primera se nos dice en que consiste este programa y en la segunda se promueve la formación de un comité que además de atender el tema de la seguridad también se enfoque en la Protección Civil y en la elaboración de este programa, no obstante todo esto de

---

<sup>197</sup>“FE PUBLICA.- (gen); Función ejercida por los \*notarios, \*secretarios judiciales y registradores por la que éstos certifican la autenticidad de los hechos que se producen en su presencia o de la fecha, personalidad de los intervinientes y el contenido de los actos que se les presentan para su firma”. PIERRE Colonna, d’Istra. *Op.cit.*, p. 41.

<sup>198</sup>“TESTAMENTO (civ).- acto \*unilateral y solemne revocable hasta la muerte de su autor , por el que éste, el testador, dispone para después de su fallecimiento de todos o parte de sus \*bienes. INTESTADO (civ.), fallecido sin haber hecho\*testamento.

PIERRE Colonna, d’Istra. *Ibidem.*, pp. 52 y 83.

nada sirve en tanto la gente, no tenga conciencia clara de la relevancia y sobre todo la importancia y el alcance que esto puede tener para salvar vidas e incluso situaciones patrimoniales en caso de un desastre, por lo que si esto se sopesara en nuestra balanza pesaría más que la propia Ley el compromiso y la voluntad de los habitantes de este tipo de viviendas para elaborar estos programas, ya que también es menester mencionar que ante esta tipo de situaciones con los vecinos en las Delegaciones de Referencia hablar de este tema es para muchos ser exagerados, vivir con paranoia derivando en la postura de no escuchar y no dejar realizar sus funciones a quienes van por parte de las instancias competentes para su debida promoción y peor aún en ocasiones ni siquiera se les permite el paso. Lamentablemente, hasta este punto vemos que las Delegaciones por si solas y cumpliendo con las facultades que les tiene conferida la Ley no pueden obligar al grueso de la ciudadanía a realizar dicho programa pues de existir con exactitud sanciones por no cumplir con este, a quien tendríamos como responsable, y por tal siempre quedando como un círculo vicioso.

#### ***4.1.1.1 Falta de organización e interés común para solución de problemas y mejora en la calidad y condiciones de vida en Unidades Habitacionales.***

La falta de organización se deduce y es más que evidente proviene de la falta de interés, no existe el sentido de cultura comunitaria, no se percibe en muchas Unidades Habitacionales el que siquiera tengan nociones de la *Cultura Condominal*, para muchas personas en la sociedad es el tener donde vivir y nada más, pareciera no se valoriza y se cae hasta cierto punto en actitudes de conformismo, en abusos que propician el que el grueso de la mayoría pierdan interés en tener y dar mantenimiento a sus lugares de residencia.

Pareciera esto fuese como una regla sin tener excepción, el que cuando se reúnen en un predio para atender asuntos propios del inmueble resultara más interesante y preocupante el estar viendo cómo vive tal o cual vecino o los acontecimientos de la colonia, causa por la que otro tanto de habitantes caen en la indiferencia y la apatía, si se trata de una junta o mejor conocidas con el nombre que establece la *Ley de Propiedad en Condominio para Inmuebles del Distrito Federal*, las

denominadas Asambleas, simplemente ya no van y por lo mismo se dejan de tomar acuerdos que pueden traducirse en mejoras para su predio.

Esta falta de interés se “contagia” por qué inicia una persona y continúan los demás, mientras las Unidades de manera silenciosa continúan degradándose, y además dejan pasar apoyos gubernamentales derivados de la Administración Pública como los que en ocasiones otorga la Procuraduría Social porque el requisito indispensable es que se encuentren como ya mencionamos *Organizados* y registrados, que tengan constituida su administración y su Comité de Vigilancia, para saber quién va a manejar los recursos asignados y quien va a vigilar como se distribuyen.

En este sentido en muchas ocasiones no se da este registro por las limitantes que existen para que esto se dé, que es otro de los puntos que si bien no hacen aparentemente tanto contrapeso si existen y sobre todo si perjudican, en muchas ocasiones no se dan estos registros ante PROSOC por que no existen papeles que acrediten como legítimos propietarios de las viviendas que ocupan o son herencias de palabra, o son inmuebles rentados donde el que funge como dueño en ocasiones no lo es, o que son compra-ventas convencionales que incluso con lo único que se cuenta son hojas simples de “cuaderno” donde refieren la cantidad pagada, pero que jamás pasaron por *fe pública*, tema que ya fue tratado de igual forma en el apartado que antecede, por lo que cuando de organizarse se trata y se les dice de registrarse ante las instancias competentes, pierden el interés o dan largas y quedan inconclusos los acuerdos o proyectos de mantenimiento y en este caso incluso de hacerse llegar como ya se comentó apoyos y asesorías para llevar a cabo medidas de seguridad como comunidad en materia de Protección Civil y muy obviado el tema de la realización de Programas Internos donde tengan una planeación conjunta de cómo actuar en caso de siniestros, para algunos es incomprensible pero la regla es que el individuo tome la postura del estoy para que me den no para dar y por tal no participan en las mejoras tanto física- estructurales y sociales de sus Unidades y de la vida en común que en esta Ciudad llevan muchas Familias, aglutinadas en este tipo de viviendas, con las ya también comentadas consecuencias que fueron expresadas en el apartado anterior y que

solo se recuerdan, el no dejarse actuar entre ellos como vecinos, y menos que se dé la intervención de autoridades competentes al tema, la falta de mantenimiento y en caso de desastres, las funestas consecuencias que se puedan derivar de un panorama que bien pudiera ser previsible.

#### **4.1.1.2 Inexistencia o poca relación entre gobernantes y gobernados, en Unidades Habitacionales.**

En realidad en los últimos tiempos se ha visto un interés importante por entidades gubernamentales tanto las federales como las locales para mejorar Unidades Habitacionales o Conjuntos Habitacionales, que es la segunda connotación que más usan de manera similar para denominarlas, y esto se ve a través de los programas que se han dado para la rehabilitación y rescate de las mismas enfocándose más a las áreas comunes, inclusive promoviendo una cultura Condominal y de auto protección a través de la aplicación de medidas en materia de Protección Civil mediante la impartición de pláticas y evaluación de simulacros. Este interés nace de la necesidad de recuperar viviendas que ya tienen muchos años en la Ciudad de México pues algunos inmuebles rebasan ya su vida útil otros no, sin embargo, por falta de mantenimiento por las razones que son ya sabidas, por no tener los ingresos necesarios para poder cubrir también una cuota, porque en el grueso de la mayoría van “viviendo al día”, o porque simplemente en ocasiones se cae en la apatía y el desinterés tomando posturas de *si los demás no dan yo porque*, dejando pasar los años y sus efectos de deterioro.

Estos Programas sean del orden Federal o Local, son como ya se comentó enfocados a las áreas comunes para su mejora, para recuperarlas e incluso para obras nuevas, pero reiterando, en lugares de acceso para todos los habitantes ya que para la propiedad exclusiva de cada condómino este debe ser responsable de dar el debido mantenimiento a su vivienda y de responder por los daños que ocasione a terceros.

Este interés del gobierno se debe a que la mayoría de inmuebles al menos en el Distrito Federal hoy Ciudad de México se edificaron en las décadas de los sesenta y setenta y rebasaron la vida útil de cada uno ya que las obras generalmente se proyectan para cierto rango de tiempo, obviamente mismo que puede variar o no

conforme al cuidado y mantenimiento que se le tenga, que es donde siempre se hará hincapié en que ante la falta del pago para su conservación el deterioro se ve con mayor rapidez; como en las más populares Unidades Habitacionales en la Ciudad: Multifamiliar Miguel Alemán, CTM Culhuacán, Unidad Habitacional de los Remedios, Unidad Santa Fe del IMSS, Unidad Habitacional Independencia igual del IMSS, y por su puesto el Conjunto Urbano Presidente Adolfo López Mateos de Nonoalco Tlatelolco mejor conocida como Tlatelolco.

Más recientemente en Centro Histórico en la Delegación Cuauhtémoc, que aunque muchos edificios son relativamente recientes a partir del sismo de 1985, están casi en ruinas por las mismas causas que las otras Unidades Habitacionales, en Benito Juárez esto no es tan notorio ya que las construcciones son aún más recientes, debido a que ahí, se ha dado una tendencia la venta de casas solas para después ser destruidas y reedificadas como grandes edificios residenciales, pues la mayoría sus costos oscilan en un aproximado de dos a tres millones de pesos, mientras una vivienda de carácter popular o social en promedio va de trescientos cincuenta a seis cientos mil pesos, con la diferencia de las comodidades y la extensión del espacio y de los metros de construcción.

La creación de programas gubernamentales en beneficio de este tipo de viviendas, resulta de gran interés y de hecho se han ido incrementando en administraciones recientes, ya que actualmente en el ámbito Nacional existe una “Política Nacional de vivienda”,<sup>199</sup> que impulsa el gobierno de la República mediante la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial, y Urbano (SEDATU), “tratando de cumplir con el derecho de tener acceso a una vivienda digna, con un modo de vida decorosa buscando además reducir la falta de vivienda.

La forma de aproximación o el puente entre el Gobierno y el Gobernado como ya quedo establecido son la organización a través de asociaciones vecinales, estas son quienes funcionan como intermediarios ante autoridades sobre las peticiones vecinales, generalmente cuando se busca una dotación de infraestructura de equipamiento y mobiliario urbano de uso común.

---

<sup>199</sup>REALIZA SEDATU ACCIONES PARA ABATIR REZAGO EN VIVIENDA, [en línea]; [fecha de consulta 20 de febrero de 2017]; Disponible en: <[www.gob.mx/sedatu/articulos/realiza-la-sedatu-acciones-para-abatir-rezago-en-vivienda?idiom=es](http://www.gob.mx/sedatu/articulos/realiza-la-sedatu-acciones-para-abatir-rezago-en-vivienda?idiom=es)>

Aquí es importante señalar lo que busca cada tipo de conjunto habitacional es decir, cada uno conforme a su clasificación digamos un tanto de manera económica buscan satisfacer diferentes necesidades por ejemplo un residencial e incluso un fraccionamiento generalmente lo que buscan al hacer peticiones o buscar apoyos gubernamentales son además de mejorar sus espacios comunes e incluso sus viviendas (que suelen ser casos muy raros, además de que la Administración Pública no suele darles los apoyos, por que la prioridad son grupos vulnerables), van más por mantener cierta calidad de vida; en cambio uno de interés social o popular básicamente lo que pretenden son dotaciones de infraestructura porque hay carencias, el mantenimiento de sus edificios y de espacios comunes para evitar el rápido deterioro de las construcciones, y resolver problemas inmediatos para impedir perder lo poco o mucho que de patrimonio tienen contrario a solo mantener un estilo de vida.

Los aspectos que tratan más estas asociaciones vecinales cuando finalmente se logran organizar son sobre todo ante las delegaciones: intervención en seguridad pública, calidad de vida, *Protección Civil* (en organizar simulacros, cursos de primeros auxilios, manejo de extintores y cómo actuar en caso de incendio) y en la formación de brigadas como lo son: de primeros auxilios, evacuación, prevención y combate de fuego y comunicaciones, aunque dependiendo del tipo de inmueble de que se trate hay quienes forman incluso de custodia y seguridad; así como de la elaboración y validación de los *PROGRAMAS INTERNOS* (*que es donde se establecerán de manera específica las medidas y puntos a seguir ante un siniestro*), promoción para una cultura de autoprotección, pláticas de inducción a lo que es la Protección Civil; preservación del patrimonio arquitectónico, poda de árboles y cajeteo, conservación de áreas verdes, mantenimiento de banquetas y luminarias, reparación de baches, y el fomento a las actividades culturales.

Estos apoyos generalmente son solicitados a través de un representante y/o administrador aunque en ocasiones sean “mesas directivas” formadas de manera convencional, para poder cumplir con el requisito de la organización y poder allegarse recursos para beneficio de sus unidades, mediante solicitud directa por oficialía de partes o ventanilla única al área competente mismas que generalmente



son Servicios Urbanos y Obras Públicas, Desarrollo Social y Atención Ciudadana así como Protección Civil o a través de CESAC<sup>200</sup> *Centro de Servicios y Atención Ciudadana – de las Delegaciones Políticas de la Ciudad*; otra instancia que también concede apoyos a este tipo de inmuebles es la Procuraduría Social, PROSOC, aunque para ello aquí si se requiere contar con un registro previo de estar bajo el régimen Condominal como lo marca la ley, presentando además de su acta constitutiva, su reglamento y su libro de actas de sus asambleas, de lo contrario no pueden acceder a este tipo de subsidios y aprovechar de los presupuestos mediante los programas que la Administración Pública tiene para apoyar la construcción de infraestructura urbana y de hacer reparaciones mayores y recuperaciones de áreas comunes.

Por último en el presente apartado diremos que así, se deduce que hay una relación entre gobernado y gobernante la cual en antaño quizás no existió o no fue tan notoria como hoy día, pero sin embargo en la actualidad existe, se busca el trabajo participativo e involucrado de ambas partes se da una relación de corresponsabilidad, aunque si es correcto mencionar que son demasiadas viviendas las que urgen de apoyo para rehabilitarse, que lo que ocurre es un incorrecto manejo presupuestal o mal distribuido y que además no alcanza, pues en otro punto veremos la confusión que existe entre un apoyo y el querer que el estado nos resuelva de manera absoluta nuestras necesidades, además esta relación se encuentra expresada también como queda establecido en un Plan Nacional de Vivienda y en la fusión que se hacen de diversos programas para este tipo de labor a partir del 31 de diciembre de 2016, donde se constituye el *Programa Nacional de Infraestructura*<sup>201</sup> *el cual resultado de la fusión de los*

---

<sup>200</sup> CESAC son centros ubicados en las 16 Delegaciones Políticas, que tienen como objeto orientar e informar, así como recibir y gestionar solicitudes de servicios públicos que presentan los interesados para ser atendidas y gestionadas en las áreas competentes, para así poder dar una respuesta, apegados a principios de legalidad y transparencia así como de imparcialidad.  
CESAC,[en línea]; [fecha de consulta 20 de febrero de 2017]; Disponible en: <<http://www.cdmx.gob.mx/atencion-ciudadana> >

<sup>201</sup> El *PROGRAMA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA*, consiste en tener a la vanguardia, *el equipamiento urbano*, telecomunicaciones, puertos, presas, aeropuertos, carreteras, etc....  
*Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018*,[en línea]; [fecha de consulta 10 mayo de 2017]; Disponible en:

*Programas Hábitat*<sup>202</sup>, *Fomento a la Urbanización Rural*<sup>203</sup>, *Rescate de Espacios Públicos*<sup>204</sup>, *Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales*<sup>205</sup> y del *Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias*<sup>206</sup>; con aplicación en todo el ámbito nacional.

Así la relación entre Gobierno y Gobernado obviamente existe, además de que hay diversos ordenamientos que establecen y explican el cómo se deben dar y a

---

<<http://www.gob.mx/presidencia/acciones-y-programas/programa-nacional-de-infraestructura-2014-2018>>

<sup>202</sup> Programa de Hábitat.- es un programa desarrollado en SEDESOL Secretaría de Desarrollo Social, apoyando con obras y subsidios obras urbanas en zonas marginadas mejorando infraestructura y equipamiento urbano básicos....

*HÁBITAT*,[en línea]; [fecha de consulta 10 mayo de 2017];Disponible en:

<[http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Habitat\\_Transparencia](http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Habitat_Transparencia)>; p. 1.

<sup>203</sup> Fomento a la Urbanización Rural.- atiende necesidades rurales en materia de urbanización.

*PROGRAMA DE FOMENTO A LA URBANIZACIÓN RURAL*,[en línea]; [fecha de consulta 10 mayo de 2017];Disponible en:

<<http://www.gob.mx/sedatu/acciones-y-programas/programa-de-fomento-a-la-urbanizacion-rural-fur>>

<sup>204</sup> Recuperación de Espacios Públicos.-“La inseguridad y la falta de mantenimiento son razones por los que espacios públicos que sirven de áreas son abandonados. El Programa de Rescate de Espacios Públicos de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), tiene como objetivos promover el fortalecimiento del tejido social y prevenir el delito y la violencia en ciudades y localidades urbanas”.

*RECUPERACIÓN DE ESPACIOS PÚBLICOS*,[en línea]; [fecha de consulta 10 mayo de 2017];Disponible en:

<<http://www.gob.mx/sedatu/articulos/recuperacion-de-espacios-publicos>>

<sup>205</sup>**Programa de Reordenamiento y rescate de unidades habitacionales.-** “El programa mejora las condiciones de bienestar de las personas que viven en Desarrollos y Unidades habitacionales de interés social en las ciudades, mediante la organización social y el rescate de sus áreas comunes”.

*PROGRAMA DE REORDENAMIENTO Y RESCATE DE UNIDADES HABITACIONALES*,[en línea]; [fecha de consulta 10 mayo de 2017];Disponible en:

<<http://www.gob.mx/sedatu/acciones-y-programas/programa-de-reordenamiento-y-rescate-de-unidades-habitacionales>>

<sup>206</sup>Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias.-“para el Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP), producto de la fusión de los Programas de Desarrollo Local, Microrregiones y de Apoyo a Zonas de Atención Prioritaria, atiende integralmente los rezagos vinculados con la infraestructura básica comunitaria, y la carencia de servicios básicos en las viviendas, ubicadas en los municipios de muy alta y alta marginación que conforman las ZAP (Zonas de Atención Prioritarias), de manera específica, y de otras localidades, territorios o regiones que presentan iguales condiciones de rezago”.

*PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE ZONAS PRIORITARIAS*,[en línea]; [fecha de consulta 10 mayo de 2017];Disponible en:

<[http://www.2006-2012.sedesol.gob/sedesol/programa para el desarrollo de zonas prioritarias PDZP](http://www.2006-2012.sedesol.gob/sedesol/programa%20para%20el%20desarrollo%20de%20zonas%20prioritarias%20PDZP)>

través de qué medios, sin embargo en materia de Protección Civil a pesar de que se cuenta con normas en el ámbito federal y el local que detallan también por esta línea como se establecen las mismas, entre quienes las aplican y quienes deben cumplirlas, con lo que respecta a la elaboración de los Programas Internos queda de forma un tanto distante, es decir, al no haber injerencia por autoridades competentes en la materia menos habrá de elaborarse este Programa, además de tener en cuenta la falta de coercibilidad para su debido cumplimiento, recordando que en el punto tres se vio en los artículos sobre todo de la Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal que refieren el deber de elaborar y diseñar diversos programas ya mencionados en la presente investigación, pero donde no se menciona algún tipo de mecanismo ni por sanción ni por incentivo para que se dé su debido cumplimiento, nuevamente lo que queda como alternativa es el trabajo de la promoción y concientización de la población y señalando que esto además debiese manejarse de forma que se rebase el punto de las Unidades Habitacionales, haciéndolo extensivo a toda la población.

#### **4.1.1.3 Desconocimiento de la Normatividad Local por parte de los Administrados en materia de Organización Condominal y de protección Civil.**

En efecto si hay desconocimiento de la ley por parte de quienes habitan Unidades Habitacionales o cuando menos disimulan muy bien y fingen no conocer la normatividad existente (aunque la ignorancia y desconocimiento no los exima de su cumplimiento), para regular la vida en condominio ya que como se ha pretendido hacer ver en algunos párrafos del presente trabajo hay personas que con tener un lugar donde estar, es decir, sobre todo donde poder pasar la noche y dormir es suficiente, no les interesa o sus condiciones económicas no les permiten realizar los pagos que hay que dar por mantenimiento.

Menos se ponen a observar la cantidad de medidas que hay que tener para poder llevar una sana convivencia y mantener su integridad física y hasta moral, pues ni siquiera en cuanto a Protección Civil son capaces de aprender o de buscar tener los conocimientos o el asesoramiento para saber cómo actuar en caso de riesgo, sabiendo que esto puede hacer la diferencia entre la vida o la muerte incluso.

La convivencia Condominal es un tema que debiese ser importante para la mayoría de los habitantes de la Ciudad de México, debido a que la gran mayoría vive en edificios y sobre todo la clase trabajadora que vive en Unidades Habitacionales (en la actual administración solo el 3% de las viviendas que se construían en el país eran verticales, hoy es el 35%)<sup>207</sup>, ya que además la tendencia es vivir así, las nuevas construcciones tanto en la Delegación Benito Juárez como en Cuauhtémoc tienden hacer solo edificaciones de varios niveles construidos, en algunos casos Conjuntos Habitacionales en otros una sola edificación pero de varios departamentos que se encuentran bajo el régimen Condominal.

Aun cuando es amplia la gama de problemas que afecta a quienes habitan un departamento, dentro de una *Unidad Habitacional* o una casa en condominio, los más frecuentes conforme a la Procuraduría Social son los siguientes: Apropiación de espacios comunes, inseguridad por el bajo o nulo pago para contratar servicios de seguridad privada ya que además pareciere insuficiente la que el estado otorga y falta de pago de mantenimiento, que nuevamente nos regresa a los problemas que referimos y además al deterioro y abaratamiento del inmueble pues algo en lo que los habitantes tampoco piensan es en la pérdida de plusvalía de los mismos.

Los problemas señalados tienen su origen en la falta de una cultura Condominal que es conjunto de valores que permite una sana convivencia entre condóminos como son el respeto y la tolerancia, la responsabilidad, el cumplimiento de las obligaciones, la corresponsabilidad y la participación así como la solidaridad y la aceptación mutua.

A la Ley simplemente la desconocemos por una real ignorancia o por así convenir a nuestros intereses, además de que a las autoridades que les compete promover su conocimiento no lo hacen y cuando lo llegan hacer, en ocasiones, el interés por increíble que parezca que pueda poner alguien sobre de ella, es la forma en que esta le sea dada a conocer pues por mucho se dan ocasiones en donde es mayor

---

<sup>207</sup>REALIZA SEDATU ACCIONES PARA ABATIR REZAGO EN VIVIENDA, [en línea]; [fecha de consulta 20 de febrero de 2017]; Disponible en: <[www.gob.mx/sedatu/articulos/realiza-la-sedatu-acciones-para-abatir-rezago-en-vivienda?idiom=es](http://www.gob.mx/sedatu/articulos/realiza-la-sedatu-acciones-para-abatir-rezago-en-vivienda?idiom=es)>

el grado de desorientación en el que queda la ciudadanía o además se forman conjeturas de lo que en realidad no queda manifiesto en la misma.

Por ejemplo a parte de la cultura Condominal también es necesario se tomen o lleven a cabo medidas y acciones enérgicas para quienes no paguen sus cuotas, al respecto la ley establece que dicho pago es una obligación que de no ser cumplida se puede sancionar con una multa y es precisamente donde el grueso de la mayoría la desconoce, pues cuando se les manifiesta esta situación ya ni siquiera se despierta el interés de querer saber más al respecto, y menos obvio quieren saber cómo constituir el *Régimen Condominal* si están bajo el o no, además de que no hay flexibilidad para algunas situaciones en Procuraduría Social<sup>208</sup> institución a la cual compete el registro de las Unidades Habitacionales que se encuentran por ley bajo este régimen además de registrar también a las que no lo estén y se quieran constituir, en muchas ocasiones que es la otra realidad que se vive, si quieren constituirse deben llevar un reglamento e incluso organizarse para las cuotas de mantenimiento pero resulta que adquirieron bajo una copropiedad<sup>209</sup> o están ahí porque les dieron por herencia o por alguna situación diversa se encuentra ocupando el inmueble, pues resulta que PROSOC pide sean titulares para ejercer derechos de voz y voto, el cual le es parcialmente negado a poseedores (pues pueden opinar pero no votar, en decisiones que atañen al predio)<sup>210</sup> y como de momento esto lo desconocen cuándo se los dan a

---

<sup>208</sup>Es la Instancia que atiende todo lo referente a la organización de Unidades Habitacionales en el Distrito Federal, en la página que se cita como referencia se encuentra la Misión, Visión, Valores, y los dos tipos de quejas que atiende esta instancia las cuales son: Queja Administrativa y la queja Condominal; además de que aparece el tipo de actividades que promueve en favor de la población que habita conjuntos habitacionales.

Procuraduría Social **PROSOC**, [en línea]; [fecha de consulta 28 de febrero de 2017]; Disponible en: <<http://www.prosoc.cdmx.gob.mx/>>

<sup>209</sup>“**COPROPIEDAD**. Propiedad que corresponde a varias personas sobre una misma cosa. v. Indivisión”. DE PINA, Rafael; DE PINA Vara, Rafael. *Op.cit*, p. 196.

<sup>210</sup>LEY DE PROPIEDAD EN CONDOMINIO DE INMUEBLES PARA EL DISTRITO FEDERAL.

**ARTÍCULO 2.-**Para efectos de ésta ley de entiende por:

“POSEEDOR., Es la persona que tiene el uso, goce y disfrute de una unidad de propiedad privativa, a través de un contrato o convenio que no tiene la calidad de condómino”.

**ARTÍCULO 31.-**, Fracción II, III, IV, V, VI, y VII.”

saber en automático se va el deseo de organizarse, siendo esto traducido en apatía y deterioro del inmueble.

Obvio cuando se les va a promover una cultura de autoprotección de las medidas que tienen que seguir en materia de protección civil y que se les dice que tienen que formar brigadas para auxiliarse en caso de siniestro que hay que tener un *Programa Interno* e incluso hay que tomar cursos de capacitación para poder cumplir con la responsabilidad que se adquiere, la mayoría se retracta o simplemente deja de asistir a juntas para evadir su responsabilidad y para ya no sentirse comprometido.

También es importante la profesionalización de los administradores<sup>211</sup> cuando son dentro de los mismos administrados quienes toman las riendas del predio a veces no se quieren meter en problemas y no denuncian todas las irregularidades causando inconformidad entre lo demás y falta de interés. Además aunque exista obligación de capacitar a los administradores por parte de la procuraduría a veces esto no se cumple, se pide que la PROSOC supervise a los condominios y a los administradores para que de verdad se conviertan en verdaderos reguladores y promotores de la cultura Condominal<sup>212</sup> además de ser transmisores de la normatividad existente que les compete para una sana convivencia en armonía y con intereses compartidos.

Lo más común que los vecinos conozcan como medios para solución de controversias son las agencias del ministerio público, todo lo quieren llevar a ese ámbito, desconociendo que en materia Condominal para solucionar desacuerdos

---

[en línea]; [fecha de consulta 28 de febrero de 2017]; Disponible en: <[http://www.prosoc.cdmx.gob.mx/pdf/Normatividad/Ley\\_Propiedad\\_en\\_Condominio.pdf](http://www.prosoc.cdmx.gob.mx/pdf/Normatividad/Ley_Propiedad_en_Condominio.pdf)>; pp. 2, 13-14.

<sup>211</sup> LEY DE PROPIEDAD EN CONDOMINIO DE INMUEBLES PARA EL DISTRITO FEDERAL.

**ARTÍCULO 2.-** Para efectos de ésta ley de entiende por:

**ADMINISTRADOR CONDÓMINO:** Es el condómino de la unidad de propiedad privativa, que no siendo administrador Profesional sea nombrado Administrador por la Asamblea General.

**ADMINISTRADOR PROFESIONAL:** Persona física o moral, que demuestra capacidad y conocimientos en Administración de condominios que es contratado por la Asamblea General.

Ibídem; P.2.

<sup>212</sup> LEY DE PROPIEDAD EN CONDOMINIO DE INMUEBLES PARA EL DISTRITO FEDERAL. / **Título Sexto, de la Cultura Condominal**/Capítulo Único/ ART.79, 80 y82. *Ibídem* pp. 30-32.

si bien es cierto que si pueden acudir ante una autoridad ministerial cuando por ejemplo hablamos de un daño en propiedad ajena y el responsable no quiere conciliar bajo ninguna forma y menos subsanar el daño y es necesario aplicar alguna medida para poder recibir la reparación; también cuando son asuntos de contaminación ambiental por ruido o desechos se sabe bien es competente y se puede acudir a ella con la respectiva denuncia a Procuraduría del Ambiente y Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México y que además son temas que se contemplan en la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal.

De igual forma desconocen la gran facilidad de resolver o de tener una alternativa más en la solución de conflictos vecinales que se encuentra en la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, que esta no se “limita” al beneficio o perjuicio que se pueda o no tener como vecino de un inmueble teniendo como referente a PROSOC, esta aplica a todos los ciudadanos siempre que se cometa la infracción en espacios públicos; que si no resuelve por que no se le da aviso o porque no tiene injerencia PROSOC, en los Jueces Cívicos y la ley de su competencia podríamos resolver conciliando los conflictos que pudieran estar surgiendo en nuestros inmuebles.

Ahora bien de igual forma podríamos hablar de un desconocimiento rotundo de la ley en materia de Protección Civil, porque sencillamente si esto fuera todas las Unidades Habitacionales no desconocerían el aspecto de que tienen que conformar sus brigadas y además integrar sus Programas Internos, para saber cómo actuar en caso de requerirlo, hay grados graves de ignorancia que cuando se les habla de la Protección Civil creen y tienen la convicción de que esta solo nos puede servir en caso de que viviéramos un temblor de igual magnitud o superior como en el “85”, para otras emergencias “menores” están Bomberos, Cruz Roja de México o el ERUM, queriendo desconocer la importancia que tiene la prevención y el saber qué hacer si ya no se puede prevenir el fenómeno perturbador del índole que este sea, algunas personas de las que viven en estos Conjuntos Habitacionales desconocen la existencia incluso de este tipo de normas.

Finalmente si se hace una insistencia en la importancia de conocer sobre las normas expresadas en las respectivas leyes tanto para una convivencia sana pacífica y en orden en materia Condominal y en lo referente a la Protección Civil, es porque en esto radica que primero los predios se organicen, la segunda que se haga conciencia de la importancia de ello para poder establecer un frente común y la tercera y no menos importante la cultura de la prevención a través de el acatamiento de los lineamientos que establece la Ley del Sistema de Protección Civil.

Por lo que nuevamente resumimos la ley en ocasiones si es en efecto desconocida pero en otras es conocida e ignorada a conveniencia. Además que es relevante mencionar cuando se trata de que a través de la Administración Pública se les otorgue algún beneficio personal (despensas, tarjetas de ayuda económica y/o cosas tangibles), la gente deja de hacer lo que esté realizando en el momento con tal de recibir esta ayuda, pero cuando se trata de recibir alguna información dígase una plática de Cultura Condominal o de Protección Civil y la Cultura de Prevención o incluso de Cultura Cívica, existen personas que lo consideran “chisme” de vecindad, pérdida de tiempo e incluso cuando en materia de Protección Civil se les menciona el desarrollo del Plan Familiar y de un Programa Interno las respuestas son que no tienen tiempo, que por eso hay instituciones que atienden emergencias que ellos simplemente no pueden, y retomamos la situación manifiesta de no contar con mecanismos para obligar a las personas a elaborar un Programa Interno, también porque de entrada suponen que al igual que para constituirse en materia Condominal antes tienen que registrarse ante PROSOC, deben establecer su organización y después ya dar paso a la Protección Civil y lo que implica, destacando nuevamente la insistencia en la promoción que de este tema tengan que realizar las autoridades Delegacionales.



#### **4.1.1.4 Imagen paternalista del Estado en el Distrito Federal.**

En México, se tiene o así se formó de origen la imagen de que el Estado<sup>213</sup> es o debe ser nuestro proveedor y regulador, como si fuera un jefe de familia con los hijos, por un lado otorgándoles las condiciones necesarias para su existencia y en algunos casos en exceso incluso, pero a su vez impidiendo que se auto determinen y crezcan, es decir, siempre están bajo la tutela y voluntad del padre, aunque estos maduren biológica y psicológicamente en algún momento y se vayan, en cambio bajo la custodia del Estado esto en ocasiones o no es posible o no se quiere porque aquí intervienen factores políticos y de conveniencia obviamente.

Y es cuando empieza, el juego de dar como Estado algo a cambio de votos e inclinaciones políticas<sup>214</sup>, hay una confusión de roles se espera siempre la acción

---

<sup>213</sup> “La palabra estado posee dos acepciones una de ellas se refiere a cualquier sociedad organizada con un gobierno determinado. Este es el contexto que nos permite identificarnos a cada uno de nosotros como pertenecientes a un estado; como constitutivos del Estado. La otra acepción se refiere al centro del poder, al aparato que ejerce el mando;...”

PAPANDREOU, Andreas G.: *El Capitalismo Paternalista.*, Madrid - España-, Alianza Editorial, 1973. p. 102.

<sup>214</sup> “ Los partidos políticos son organizaciones duraderas, dotadas de una estructura organizativa a nivel local y nacional, cuyo objetivo es tomar y ejercer el poder de acuerdo con una ideología y un programa determinados, para cuyo fin buscaran el sostén popular a través de las elecciones o de cualquier otro medio (movilizaciones de masas, etcétera). Teóricamente al menos, cumplen una serie de funciones dentro del sistema político liberal-democrático, que pueden sintetizarse como sigue.

- Contribuyen al encuadramiento temático, doctrinal e ideológico de los electores y de la población en general.
- Aseguran la participación de la población en las tareas públicas, ya sea mediante su participación en los comicios electorales, o bien mediante movilizaciones y acciones políticas dirigidas al logro de determinados objetivos.
- Constituyen nexos de comunicación entre la sociedad civil y la sociedad política (estado).
- Efectúan tareas de reclutamiento del personal o clase política y contribuyen a la reproducción del sistema político mediante la creación de nuevas élites políticas.
- Legitiman el sistema político, contribuyendo a la estabilidad del mismo.
- Los partidos en el poder desempeñan la dirección de las acciones de gobierno.
- Los partidos en la oposición cumplen la función de control de la acción de gobierno a través de la crítica parlamentaria, ideológica y publicista y también a través de la movilización de las masa .
- Según la constelación de partidos en el interior de un estado, surgirán diversos sistemas políticos. De ellos cabe destacar los siguientes:
- **Multipartidista.** Sistema en el que compiten en la escena política un número más o menos extenso de partidos; los sistemas electorales proporcional o mayoritario a dos vueltas favorecen el multipartidismo.

de los gobernados a que les den algo a cambio de dar apoyos políticos, cuando hay cosas que se puede decir son derechos, por lo menos porque así están consagrados en la Constitución; para muchos el paternalismo se da únicamente en lo económico, por ejemplo en lo agrario cuando se formaron ejidos en la gran mayoría del territorio nacional con un corte de tipo social por lo mismo por mucho tiempo no pudieron hacerse de créditos por que no había como garantizar las obligaciones con quienes concedían los créditos, y por lo tanto el Estado intervenía para suplir estas carencias; o cuando hay reformas fiscales que nos cobran más impuestos porque se supone esto es para que el gobierno siga como un padre protector y a la vez tenga recursos para darnos y nos continúe sometiendo y controlando a la vez de formarnos hasta cierto punto malos hábitos, a través de programas<sup>215</sup> como: los de ayuda económica a madres solteras, a la Tercera Edad, apoyo y seguro contra la violencia doméstica, seguro de desempleo, el de Rescate de Unidades Habitacionales, oportunidades y mejoramiento barrial.

Cabe señalar que de los programas aquí referidos, algunos continúan vigentes otros han cambiado su nombre, pero esto ante lo que presuponen resulta relativo, ya que lo interesante de ellos es su “finalidad”, la cual es la mejor repartición de las riquezas en un país y la reducción de la pobreza, apoyando a los grupos más vulnerables, de cierta forma, por ejemplo en el caso de Unidades Habitacionales cuando son programas que se enfocan a subsanar la falta de mantenimiento por carencia o muy poca participación en cuotas para este fin; coadyuvando a bajos

- 
- **Bipartidista.** *En él, dos partidos hegemónicos se turnan en el poder según los avatares de las contiendas electorales; el sistema electoral mayoritario a una sola vuelta favorece el bipartidismo.*
  - **Unipartidista,** *Típico de los sistemas comunistas, fascistas y de gran número de los denominados países tercermundistas.”*  
*ENCICLOPEDIA TEMATICA ANDROMAR, edición especial para Andromar México, 1994; volumen 8, pp. 2078-2079.*

<sup>215</sup>“**Programa.** Conjunto de Instrucciones dadas en orden secuencial que conducen a la solución de un problema o a la producción de una información”.  
ZORRILLA Arena, Santiago; MÉNDEZ Morales, José Silvestre; *Op.cit*; p. 193.

salarios, falta de participación por apatía o incluso abuso de las personas que ejercen la administración, finalmente para muchos el estado<sup>216</sup> tiene esta función. Paternalismo es la tendencia a aplicar normas de autoridad o protección tradicionalmente asignadas al padre de familia en otros ámbitos de relaciones sociales tales como lo político y el mundo laboral, su manifestación trae aparejada una reducción de libertad y autonomía de la persona o a la colectividad social, con la justificación de que por sí solos se pueden causar daño en caso de poseer más autonomía y libertad que vendría siendo lo contrario a la tendencia denominada como el liberalismo<sup>217</sup>, el cual se basa en defender la libertad del individuo y una intervención mínima del estado, tanto en el aspecto social como en el económico.

En un paternalismo,<sup>218:219</sup> el Estado limita la libertad del individuo, es una imposición estatal por él, la toma de decisiones depende de él, al menos las que

---

<sup>216</sup>**ESTADO.** Sociedad jurídicamente organizada para hacer posible, en convivencia pacífica, la realización de la totalidad de los fines humanos.

Puede definirse también como la unidad de un sistema jurídico que tiene en sí mismo el propio centro autónomo y que está en consecuencia provisto de la suprema cualidad de persona en sentido jurídico (DEL VECCHIO).

El uso de la palabra Estado en este sentido es relativamente moderno, habiendo tenido comienzo en tiempos de Maquiavelo.

El Código Civil para el Distrito Federal (art.25, frac. I) define al Estado como persona moral”.

DE PINA, Rafael; DE PINA Vara, Rafael. *Op.cit*, p. 276.

<sup>217</sup> **“Liberalismo económico.** Contra la política de intervención que daba el mercantilismo al Estado para intervenir en todos los aspectos de la vida económica, surgió, a principios del siglo XVIII una nueva corriente económica apoyada en el laissez-faire: *el liberalismo económico*. Esta corriente económica se sustentó en la doctrina del derecho natural. Es decir, si se deja que las cosas sigan el orden natural, se logrará un orden armónico, ajeno a la intervención del soberano y del Estado. Adam Smith fue quien más abogó por la no intervención del Estado en las actividades económicas, considerando que el mejor orden económico es aquel que se basa en la libertad individual y la libre competencia. Fue dentro de la doctrina clásica de la economía, acompañado de un sentido político. El liberalismo se ha convertido en una orientación del pensamiento y de la vida de la sociedad moderna. Dentro de los conceptos más sobresalientes de la doctrina del liberalismo económico, se provocó, la aparición de la teoría de la máxima productividad con el mínimo de costo.”  
ZORRILLA Arena, Santiago; MÉNDEZ Morales, José Silvestre. *Op. cit*, p. 133.

<sup>218</sup>“Paternalismo. Política social del gobierno dirigida a proveer bienestar a los ciudadanos, sin la participación de éstos. Es autoritaria y aplicada solo con métodos administrativos. Es como la actitud del padre autoritario hacia sus hijos”.

SAENZ, Ramírez Arnoldo R: *¿Qué Quiere Decir?*, complejo editorial mexicano, México, 1997; p. 203.

<sup>219</sup> “PATERNALISMO.-m. Carácter paternal.// Doctrina Social según la cual el patrono posee sólo autoridad en materia de creación y administración de las obras sociales de la empresa”.  
*Pequeño Larousse, en color*, Ramón García- Pelayo y Gross; México, 1988; *Op. cit*, p. 659.

creo correctas aunque después se busque culpar a otros de los errores que resultan.

Un ejemplo las leyes que castigan a los que no se ponen un cinturón de seguridad o el consumo de drogas, en el paternalismo<sup>220</sup> se cree que por culpar a otros tenemos menos responsabilidad o nos exime por completo, como: Falta de oportunidades y mejorar nuestro bienestar y comprometernos con nuestra calidad de vida.

De México, se dice ha sido víctima del paternalismo por sus gobernantes y por otros círculos de poder que ejercen su fuerza para mantener al pueblo en un estado de pasividad profundo, y aunque muchos comenten que la actitud proteccionista mostrada en nuestro país solo contribuye al mantenimiento de una sociedad cerrada incapaz de ser crítica y poder reclamar y exigir derechos, el paternalismo puede ser casi disfraz para mantener privilegios.

Aquí lo importante sería no mantener esa postura de protección y a la vez enseñar a la sociedad a ser autosuficiente, o quizás hacerlo pero llegando al punto de traspasar la visión proteccionista y asistencialista, dejando que la gente se beneficie pero a su vez que se le enseñe a ser suficiente para sí mismo, para esto es, que no se perpetúen en actitudes que no les permitan desarrollarse por sí solos, generando una situación de equidad, inclusión e igualdad en el desarrollo de capacidades en programas con tendencias proteccionistas pero con la proyección de enseñar a crecer a las personas.

En materia de Protección Civil es lógico que esta tendencia proteccionista impacte, porque jamás se nos enseña como sociedad a primeramente aportar para mantener si no en condiciones óptimas si en un rango normal de aceptación a nuestros inmuebles, se nos enseña en colectividad a que todo nos lo resuelve el

---

<sup>220</sup> "Gerald Dworkin, entiende por paternalismo: =Agrandes rasgos, la interferencia en la libertad de acción de una persona justificada por razones que se refieren exclusivamente al bienestar , el bien, la felicidad, las necesidades, los intereses o los valores de la persona coaccionada=".

ALEMANY García, Macario; *El Concepto y la Justificación del Paternalismo*; Universidad de Alicante.[en línea]; [fecha de consulta 16 de mayo de 2017]; Disponible en:  
< <http://www.cervantesvirtual.com/obra/el-concepto-y-la-justificacion-del-paternalismo--0/> >

Estado<sup>221</sup> referente a este punto como lo del Programa de Rescate a Unidades Habitacionales y que en la actualidad se ha compactado con otros programas que finalmente es dar un mantenimiento a los edificios y espacios públicos que las conforman situaciones que dé inicio nos corresponden, pero aunado a esto se nos limita y no se nos dan herramientas para saber qué hacer en caso de un siniestro del índole que este sea siempre estaremos en espera de que lleguen autoridades correspondientes a determinar o decidir qué hacer o que no hacer.

Es aquí donde destaca la importancia de un *Programa Interno de Protección Civil*, ya que se supone de conformidad a la Ley General de Protección Civil en el ámbito federal y la Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal en el ámbito local, que el estado a través de distintos organismos es quien debe ver que se realice y de supervisar que este correcto, sin embargo no es así, generalmente en las Delegaciones se nos dice que hacer en caso de algún desastre, pero no se promueve ni la cultura de autoprotección ni la elaboración del Programa Interno al menos no de manera intensiva y frecuente, que sería un tanto como decir ya te enseñe a hacer las cosas ahora toma tus propias decisiones, Prácticalo y asume tu responsabilidad dejando crecer al individuo, pero no, al contrario te doy esto o lo otro, atiendo tus necesidades pero a cambio tú me vas a favorecer en tal o cual cosa como por ejemplo con tu simpatía y lealtad en preferencias políticas, sin encausarte y dejarte crecer por si solo para alcanzar bajo tu propio desarrollo los objetivos planteados.

En consideración de lo que explica, *Olvera Toro Jorge*, con respecto al Estado; lo idóneo sería que a través de la fundamentación adecuada (y teniendo que ver que es y que no es adecuado para cada determinado tipo de sociedad), de nuestros ordenamientos legales y el poder que tiene el mismo, en base a la necesidad de que las personas vivan en orden, en apego a las normatividades establecidas y en condiciones de seguridad, se pudiera exigir para Unidades Habitacionales el cumplimiento de la elaboración de los Programas Internos de Protección Civil; sin embargo en ocasiones están más ocupadas en promover o informar proyectos

---

<sup>221</sup> “El estado tiene poder, mando, imperio, fuerza sobre ciertas personas. Las primeras figuras de ejercicio del mando surgen a raíz de la necesidad de que la sociedad viva en orden y bajo seguridad...” OLIVERA Toro, Jorge: *Manual de Derecho Administrativo*, Porrúa, 7ª Edición, México 1997. Introducción.

que tienen los partidos políticos que administran y representan el Gobierno Delegacional, en el momento de que se trate, en lugar de promover y mínimamente dar pláticas de inducción y promoción tanto a la Cultura Condominal y obviamente a la Protección Civil y como consecuencia lógica la elaboración de los Programas Internos.

#### **4.1.1.5 Caso Específico de Centro Histórico.**

Centro Histórico, es una de la Direcciones Territoriales que conforman a la Delegación Cuauhtémoc, las otras son: Juárez San Rafael, Obrera Doctores, Roma Condesa, Santa María Tlatelolco y Tepito Guerrero; ya que su extensión es muy amplia, fue necesario se dividiera de esta manera. En cuanto a Programas de apoyo a la ciudadanía existe similitud entre todas las Delegaciones Políticas, generalmente aplican los mismos programas solamente que los requisitos en ocasiones para acceder a ellos son diferentes, inclusive en ocasiones influye la corriente política<sup>222</sup> que en el momento de solicitarlos se encuentre gobernando.

Los programas que se otorgan en esta demarcación son uno muy conocido como *Programa de Rescate a Unidades Habitacionales*, denominación que se le daba anteriormente hoy día para el ejercicio fiscal que opero para 2016 se ubica en *Atención a la Vivienda denominado propiamente como “Apoyo a Unidades Habitacionales con viviendas plurifamiliares”*, dentro de lo que se considera dar el mantenimiento de áreas verdes, tales como cajeteo, poda y reforestación e inclusive retiro de sujetos forestales que signifiquen un riesgo para la población; pintura y mantenimiento de espacios comunes entre ellos las fachadas, cambio de tinacos y lavados de cisterna, dentro de la línea de acción de vivienda-mejoramiento de la imagen urbana; también se dan otro tipo de apoyos no propiamente como similares al de Rescate de Unidades Habitacionales, ya que los aquí citados son aplicados en primera instancia por la Dirección General de Desarrollo Social y posteriormente también por las respectivas Unidades Departamentales de la misma área pero de cada Dirección Territorial.

---

<sup>222</sup> “...\*Así, el Estado establece parámetros de conducta basados en la ética y el derecho, el gobernado deberá obedecerlo, siempre y cuando la autoridad no actúe en forma autoritaria, ya que su comportamiento o conducta en sociedad requiere ser regulada como instrumento de dominación política...”

Ídem.

Los otros tipos de apoyos que otorga la Delegación a la población, por otras áreas como Jurídico y Servicios Urbanos y Obras Públicas son: asesorías jurídicas, atención y vigilancia del cumplimiento de lo que establece la ley para establecimientos mercantiles, situaciones de seguridad pública en eventos especiales y la regulación y cumplimiento del que estén dentro de un marco de legalidad las construcciones que se realicen nuevas dentro de toda la demarcación y/o construcciones que sufran modificaciones, así como cuestiones ambientales, por parte de Servicios Urbanos cuidar el exterior de inmuebles en calles, mobiliario urbano, alumbrado público y cuestiones de bacheo por ejemplo en el arroyo vehicular; todo ello con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad de México<sup>223</sup>.

Por parte de Desarrollo Social, también están para la población en general, jornadas comunitarias en las diferentes plazas públicas que conforman al Centro Histórico como: Plaza la Conchita, Plaza la Lanchita o Alonso García Bravo, la Plaza de la Aguilita, Plaza de Santo Domingo, Plaza 23 de mayo, Plaza de Loreto, Plaza San Pablo, Plaza San Salvador el Seco, Plaza Tlaxcoaque, Plaza de Santa Catarina, Plaza de la Concepción, Zócalo, Plaza de la fundación, Plaza Manuel Tolsá, Plaza de la Ciudadela, Alameda Central, y Solidaridad, donde se incluyen servicios médicos y campañas que van desde la aplicación de vacunas hasta pláticas y pruebas de laboratorio para detección del VIH, además de apoyo a la alimentación a través de la entrega de despensas, y la reparación y rehabilitación de escuelas públicas; también de reciente aplicación son los programas de alertas vecinales que se entregan a través de esta área y en ocasiones se reparten alertas sísmicas.

Ahora bien, lo que se pretende dentro de la Dirección General de Desarrollo Social, dentro de su misión, es tener una política incluyente, igualitaria, en la que se provean diferentes beneficios sociales, propiciando una actitud de corresponsabilidad integral para cada uno de los habitantes de la demarcación;

---

<sup>223</sup>“5)La eficiencia de una entidad gubernamental no debe medirse por la maximización de sus ingresos o la minimización de sus gastos, sino por la calidad e intensidad con que realicen los propósitos públicos....”  
*Ibidem* p. 25.

por otro lado en su Visión se pretende sea un enlace o puente entre la ciudadanía y el gobierno delegacional y que además vigile la inclusión y equidad y uno de los aspectos más importantes en la actividad que realiza el área de Desarrollo Social es lo que se tiene como objetivo, y que es establecer y consolidar *programas sociales*<sup>224</sup> los cuales son dirigidos a la población en la que prevalece la atención a la inserción social, equidad y responsabilidad compartida, actividades recreativas y deportivas, servicios médicos, atención a la infancia, a la mujer, juventud y adultos mayores, además de establecer los lineamientos, autorizaciones y a su vez la realización y programación de actos cívicos.<sup>225</sup>

Considerando que una misión es un fin o razón de existir de una organización, institución, o área, es lo que en un lapso de tiempo se pretende cumplir en su entorno y para quien lo va hacer; la visión es a futuro, a largo plazo, lo que se espera o como se piensa trabajar, además es importante señalar que en este sentido el trabajo suele ser el mismo quizás cambios en la forma de hacer llegar recursos para acciones de trabajo con los cambios de corrientes políticas<sup>226</sup> que han circulado en las administraciones que han pasado en la Delegación a la que le corresponde administrar Centro Histórico.

Por otro lado y con referencia al tema razón del presente trabajo son los Programas o actividades que se hayan vinculadas al mismo, a la Protección Civil y más propiamente a la Promoción de la elaboración de Planes Familiares<sup>227</sup> y en

---

<sup>224</sup> “Las Políticas sociales constituyen un tipo particular de políticas públicas, cuyo objetivo final es el logro del bienestar social mediante estrategias de redistribución de la riqueza y del ingreso para impulsar un mejoramiento continuo de las condiciones de vida de la población....”

CARDOZO Brum, Myriam Irma: *La Evaluación de las Políticas y Programas Públicos/ El caso de los Programas de Desarrollo Social en México*. Porrúa. México2006, p. 153.

<sup>225</sup>DIRECCION GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL; Delegación Cuauhtémoc , [en línea]; [fecha de consulta 05 de marzo de 2017];Disponible en:  
< <http://www.cuauhtemoc.cdmx.gob.mx/paginas.php?id=desarrollo>>

<sup>226</sup>“La política determina y cristaliza la voluntad de la comunidad y una vez explicitada por procedimientos públicos , la administración la ejecuta, en una complementación admirable de valores políticos, valores jurídicos y de ética social.”  
OLIVERA Toro, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo, Op.cit*, p. 21.

<sup>227</sup>“Artículo 7. Para los efectos de esta Ley, se entiende por:



Unidades Habitacionales, comercios y dentro de la misma institución, el diseño de los Programas Internos<sup>228</sup>; en Centro Histórico a petición de vecinos el área de Protección Civil, imparte pláticas en los predios sobre la inducción a la misma, dentro de la cual se les sugiere tener y elaborar su propio Programa Interno, y conformar sus brigadas, y aunque se les explica que esto queda establecido en la ley, no se les exige su conformación, al respecto también la Procuraduría Social ha tomado cartas en el asunto y hace lo propio promoviendo igual en Unidades Habitacionales cursos en materia de Protección Civil, además tanto esta como la Delegación participan activamente en los simulacros de sismo que se conmemoran cada 19 de septiembre o cuando se han requeridos, en la Delegación se imparten además cursos contra incendios y cursos de primeros auxilios, ocasionalmente se ha tratado de estimular a los habitantes de Centro Histórico proporcionándoles alertas sísmicas.

Cabe hacer mención que al referir un plan familiar, es el que se genera dentro de una sola familia y que son las medidas básicas de salvaguarda ante cualquier siniestro pero sobre todo ante un sismo, como lo es ubicar puntos de seguridad para en caso de no poder evacuar la vivienda si tener donde poder hacer un repliegue, el tener siempre un portafolio con copias por lo menos de los documento familiares más importantes y linternas, silbatos y algunas cosas que puedan ser usadas en una emergencia; y al hablar de un Programa Interno en Unidades Habitacionales es salir del círculo unifamiliar, es planear para un conjunto de familias que habitan en un mismo predio es planear para un grupo de ellas y saber de qué manera evacuar, tener conformadas las brigadas básicas

---

LIV. Plan Familiar de Protección Civil: Es un conjunto de actividades a realizar antes, durante y después de una emergencia o desastre, por los miembros de una familia;"

*LEY DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL; Op.cit, p. 7.*

<sup>228</sup>"Artículo 7. Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

LXII. Programa Interno de Protección Civil: Instrumento de planeación que se implementa con la finalidad de determinar las acciones de prevención, auxilio y recuperación, destinadas a salvaguardar la integridad física de las personas que habitan, laboran o concurren a determinados inmuebles, así como para proteger las instalaciones, bienes, entorno e información, ante la ocurrencia de fenómenos perturbadores;"

*Ídem.*

como lo son: comunicación, evacuación, incendios, primeros auxilios y rescate; tener señalizado el punto de encuentro y saber coordinarse con las instancias competentes.

En Centro Histórico, se han tratado de organizar a los predios que tiene contacto con autoridades delegacionales sobre todo a Dirección Territorial, sin embargo en ocasiones esto queda en meros proyectos por la apatía de la gente, porque no hay mecanismos para obligarlos y porque en ocasiones no se tiene el modo de estimularlos o incentivarlos como para que “exista el compromiso de organizarse al respecto” aun siendo por su propio bien, además que para muchos influye el tipo de preferencia política que tengan, es decir si pertenecen a tal o cual partido y dependiendo sobre quien se inclinan ellos quien les esté ofreciendo apoyo, mal entendida esta situación pero así es. En varios inmuebles se les ha logrado convencer de conformar sus *brigadas de auxilio* por ende de realizar no como tal un Programa Interno pero si tener las bases de que hacer en caso de emergencias, se les han indicado sus puntos de reunión y rutas de evacuación, sin embargo cuando ya parece que se está logrando algo nuevamente hay intervención de otras corrientes políticas diferentes a la que gobierne en turno y desisten o ya ni siquiera permiten el paso a los funcionarios delegacionales al interior para concluir esta labor que no tiene otro interés nada más que transmitir sin ninguna bandera de ningún partido político medidas preventivas en caso de riesgos.

#### ***4.2 Ejecución y Exigibilidad de las Instancias Gubernamentales en el Diseño de los Programas Internos.***

En el ámbito jurídico se encuentran varios actos, uno de ellos el administrativo, el cual no es otra cosa nada más que una expresión de la forma de acción de la función pública, se encuentra como una declaración del estado u organismo público que lo realice y que tenga intención de generar algún efecto jurídico de manera individual e inmediata; es una expresión del poder Administrativo que se establece como una orden o en algunos casos se percibe como una imposición, de aspecto unilateral, los hay reglados que emanan de una norma y los no reglados que ofrecen una variedad de resoluciones.

En ellos se pueden encontrar dos aspectos la ejecutoriedad<sup>229</sup> y ejecutividad<sup>230</sup>, en la primera la administración pública tiene la facultad y el medio de coerción para hacer cumplir y valer el acto administrativo, en la segunda es la obligatoriedad de cumplir con él a partir de que se da una notificación es decir, el derecho de la exigibilidad.

Se entiende que la autoridad o el gobernante dentro de un acto administrativo tiene la forma de hacerlo cumplir y que para el gobernado hay dos alternativas el que debe cumplirse o el que la administración tiene mecanismos alternos para hacerlo cumplir a través de la coerción que sería una forma propia de allegarse al fin.

La ejecutoriedad<sup>231</sup> no constituye un carácter propio o permanente del acto administrativo, puede darse circunstancialmente cuando el orden jurídico y en casos específicos se reconozca la coerción dentro de la administración para hacer cumplir con el acto; por ejemplo cuando el administrado es obligado de forma directa a retirarse de algún sitio donde este restringida la entrada sea porque de forma verbal se le dijo o por escrito, también se puede dar de forma indirecta cuando se aplica una sanción o multa para dejar o hacer algún acto, aquí el caso es cuando el gobernante exige se cumpla o no el mismo.

---

<sup>229</sup> **“Ejecutoria (pr.civ.)** Documento público y solemne que contiene una \*sentencia firme”. PIERRE, Colona d’ Istria, *Op.cit*, p. 37.

<sup>230</sup> **“Ejecutividad (adm.)**

Prerrogativa de la \*Administración de ejecutar por sí sus propios actos sin necesidad de acudir, como ocurre con los particulares, a los \*órganos jurisdiccionales”.

*Ídem.*

<sup>231</sup>“Ejecución. El acto administrativo es ejecutivo en tanto que se le supone válido (emitido conforme a la ley), lo que significa que es obligatorio, La ejecutividad consiste en una presunción de validez que implica la posibilidad y obligación de ejecutarse.

También se habla de que el acto administrativo es ejecutorio. La ejecutoriedad es la potestad de realizar coactivamente el acto, ante la oposición del gobernado. Se trata de la ejecución forzada del acto, para ello la administración no requiere fallo previo de los tribunales, en razón de que es un privilegio a favor del acto administrativo, en virtud de que persigue el interés general...”

MARTÍNEZ, Morales Rafael I., *Op.cit*, p. 240.

Resulta importante señalar que para algunos autores como *Martínez Morales Rafael I.*<sup>232</sup> está el hecho y el acto administrativo, pero en el primero se tiene como acontecimiento natural o producto del accionar del mismo hombre, es decir se traduce como algo sin intención o sin saber si hay consecuencias aunque si las haya y en el acto administrativo, del actuar humano se sabe si habrá consecuencias y se da la intención de producirlas. Ahora bien este autor también nos ilustra al explicar que hay actos y hechos jurídicos y que los segundos es donde se puede pasar a la función administrativa, como cuando se dan acontecimientos que propician la acción de los órganos administrativos como: inundaciones, terremotos, conductas ilícitas de servidores públicos<sup>233</sup>, etc.

En tal razón después de ver brevemente en que consiste la ejecutoriedad la cual en este caso sería la exigibilidad para poder cumplir más que con el diseño con la elaboración de los Programas Internos en materia de Protección Civil y con la ejecutividad que se traduce en la obligación de realizarlos, diremos que en este caso La Ley General de Protección Civil y la Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal especifican la “obligación” que hay para la elaboración de estos, así como de quienes están como parte de la Administración Pública para vigilar que esto se cumpla por la conciencia de saber que se tienen que hacer o porque están plasmados en una ley que dice que hay que realizarlos; en el Capítulo II de la Prevención, Mitigación, Preparación, Sección I del Programa General, los Programas Delegacionales, los Programas Internos y los Programas Especiales de Protección Civil, Apartado C, de los Programas Internos de Protección Civil, que comprenden del artículo 89 al 93, de Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal<sup>234</sup>, se nos dice quienes están obligados a su elaboración, pero especialmente en el artículo 89, queda estipulado que las Unidades Habitacionales, Vivienda plurifamiliar o Conjunto Habitacional tienen la obligación de elaborarlo y en el artículo 90 párrafo segundo se establece quien debe evaluarlos y en su caso aprobarlos y en qué plazo que son las Delegaciones.

---

<sup>232</sup>*Ibidem* pp. 222-223.

<sup>233</sup> *Ídem*.

<sup>234</sup> *LEY DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL; Op.cit*, pp. 37-39.

Por otro lado la Ley General de Protección Civil en el ámbito Federal en el artículo primero fracción XLI, se nos explica lo que se ha de entender por un Programa Interno de Protección Civil<sup>235</sup>, en el Capítulo VI, que dice de los Programas de Protección Civil, específicamente en los artículos 39 y 40, se establece quienes han de elaborarlo en esta ley no habla de manera exacta sobre las Unidades Habitacionales refiere inmuebles y se enfoca más en dependencias, industrias empresas, etc., sin embargo si nos deja en claro al mencionar inmuebles que es un todo donde concurren cantidades grandes de gente sea de manera temporal o fija y que su finalidad es la prevención en caso ya extraordinario la mitigación y la recuperación, lo preocupante es lo que nos dice la Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal en la Sección I, donde se habla de los Programas existentes en la materia, en los artículos del 71 al 81; en los cuales se manifiesta que son las Delegaciones Políticas quienes revisaran y validaran los Programas Internos y bajo qué lineamientos se realizaran así como la obligatoriedad en su elaboración sobre todo en el artículo 71, donde destaca el carácter de obligatoriedad en la elaboración de los mismos, reiterando que al no tener estipulado que sucede sino se hace, la gente sencillamente no lo hace.

Sin embargo por lo que observo en la Delegación Cuauhtémoc y en la Benito Juárez es el punto comparativo, en cuanto a establecimientos comerciales, escuelas y dependencias si los elaboran y supervisan a que estos sean elaborados, no obstante en Unidades Habitacionales no lo exigen, si lo promueven cuando hay pláticas sobre todo en Cuauhtémoc pero nunca se hace el señalamiento de la obligatoriedad se trata de motivar y hacer ver el beneficio no instantáneo pero si a futuro de diseñarlo, y la relevancia y como se puede marcar

---

<sup>235</sup>“**Artículo 2.-** Para los efectos de esta Ley se entiende por:

XLI. Programa Interno de Protección Civil: Es un instrumento de planeación y operación, circunscrito al ámbito de una dependencia, entidad, institución u organismo del sector público, privado o social; que se compone por el plan operativo para la Unidad Interna de Protección Civil, el plan para la continuidad de operaciones y el plan de contingencias, y tiene como propósito mitigar los riesgos previamente identificados y definir acciones preventivas y de respuesta para estar en condiciones de atender la eventualidad de alguna emergencia o desastre;”

*LEY GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL; Op.cit, p. 4.*

la diferencia estableciendo sus brigadas en materia de Protección Civil pero esta situación queda en solo una cuestión informativa, punto a donde se ve que la ejecutoriedad se aplica para comercios y espectáculos públicos no así para las Unidades Habitacionales, cuando esto debiese ser como lo marca la ley citada en último orden en el artículo 71... *La observancia, elaboración, revisión y actualización de los programas es obligatorio en los términos que establece la presente ley.*; sobre todo en tanto existen dos ordenamientos legales esenciales que atienden a la materia de forma tajante y que especifican que son y sobre todo quienes son obligados a realizarlos y a revisarlos como actos administrativo que deriva de la función pública del estado para garantizar seguridad o lograr tenerla y mantenerla.

#### ***4.2.1 Participación de los órganos político administrativos (Delegaciones) en el diseño de Programas Internos de Protección civil en Unidades Habitacionales.***

El Programa Interno de Protección Civil, es un instrumento de planeación, Prevención y operación y como tal este se encuentra delimitado al ámbito de una dependencia, entidad, institución u organismo de la Administración Pública Federal, Estatal, Municipal y Delegacional, con la participación de los sectores privado y social, que previene y prepara a las dependencias gubernamentales y a la sociedad en general para responder adecuadamente ante la presencia de riesgos producidos por un desastre o siniestro que afecte su entorno derivando en una emergencia.

El Sistema Nacional de Protección Civil orienta sus esfuerzos al desarrollo de acciones que garanticen la salvaguarda de las personas, de su entorno y de sus bienes, sobre todo después de los sismos de 1985 donde se vio que el costo humano, social y económico fue muy elevado, por lo que a través de la Ley General de Protección Civil promueve y fomenta una cultura de auto protección pero además establece el requerimiento de la participación de los sectores público y privado con la implementación de medidas que ayuden a prevenir, mitigar y recuperar ante los posibles efectos y secuelas de un desastre; en esta ley se nos indica en su artículo 9, en su primer párrafo que a la letra dice:

**“Artículo 9.-** *La organización y la prestación de la política pública de Protección Civil* corresponden al Estado quien deberá realizarlas en los términos de esta Ley y de su Reglamento, por conducto de la Federación, los Estados, el Distrito Federal, los municipios y *las delegaciones*, en sus respectivos ámbitos de competencia....”<sup>236</sup>

Por lo que nos ofrece un panorama más claro del papel que tiene un Órgano Político Administrativo–Delegación, en la Protección Civil y dentro de ello en la elaboración de los Programas Internos de Protección civil. Y aunque si bien es cierto el enfoque de esta es más a nivel general a dependencias, industrias empresas, hospitales, etc., de cualquier forma nos deja ver la participación que tienen este organismo.

Como ya quedo establecido en el capítulo anterior las dos leyes que son exclusivas al tema lo refieren claramente, a través de sus articulados (Ley General de Protección Civil y la del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal), las Delegaciones dentro de sus funciones como órganos de la Administración Pública tienen la facultad de participar activamente en la elaboración, diseño, adecuación y vigilancia de los Programas Internos y todo lo que concierna a la materia que estas deben promover por parte de sus respectivas áreas de Protección Civil, por otro lado en el artículo 4, de la Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal que a la letra dice:

**“Artículo 4.-** El funcionamiento del Sistema de Protección Civil, así como la aplicación de la presente Ley, su Reglamento, la aplicación de los Programas y lineamientos de la materia, corresponde al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a la Secretaría de Protección Civil, al Titular del Centro de Evaluación, Formación y Capacitación de Protección Civil **y a las Delegaciones, en su respectivo ámbito de competencia** y por conducto de las autoridades que determine la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, su Reglamento y esta Ley, en un marco de coordinación y respeto de sus atribuciones.”<sup>237</sup>

Reafirmamos la intervención que deben tener las Delegaciones al respecto, de hecho estas se basaran en un plan general dentro del Sistema de Protección Civil, del cual funcionará como base para los Programas Delegacionales, **Internos**, Especiales e Institucionales; fomentando la cultura de la Protección Civil.

---

<sup>236</sup>LEY GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL; Op.cit, p. 7.

<sup>237</sup>LEY DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL; Op.cit, p. 2.

#### ***4.2.2 Promoción para la elaboración de Programas Internos en Unidades Habitacionales por parte de las Delegaciones.***

Podría decirse que los sismos de 1985 solo trajeron consigo además de destrucción un tema que se hizo frecuente en emergencias, siniestros o sismos, que fue la Protección Civil y lo que esta implica, entre ellos la implementación de los Programas Internos, además de los planes familiares, y aún más de que este movimiento telúrico no ha sido un hecho aislado ni el único, amén de no ser la única emergencia que se ha vivido en la Ciudad de México y la Zona Metropolitana. Visto y Sabido por quienes se interesan en el tema para lo que nos debe funcionar un Programa Interno y los Planes Familiares, no solo debe ser para este tipo de fenómenos, sino también para atender secuelas derivadas de incendios, inundaciones, accidentes, etc., recordando que el Plan se refiere al ámbito unifamiliar, y que el *Programa Interno* comprende a un conjunto de familias viviendo en un mismo conjunto habitacional; pero sin también olvidar que aquí lo relevante es la promoción que se haga de los mismos en este caso del tema que nos compete en el presente trabajo de los *Programas Internos* ya que ellos pueden hacer la diferencia en la disminución del impacto que estos fenómenos puedan tener en la población civil.

Por décadas (ya que hay que recordar que para el Distrito Federal hoy Ciudad de México han transcurrido poco más de treinta años desde aquel amargo amanecer el día 19 de septiembre de 1985), se ha descuidado y se ha dejado a un lado el vínculo entre la Protección Civil y la promoción para continuar con una sociedad y cultura de prevención con capacidad de organización, misma que ya ante una desgracia se vio al menos, en la Ciudad de México se tiene la disposición de serlo, además de aportar soluciones y adoptar medidas acertadas ante un fenómeno perturbador, esta sociedad, cayó en el costumbrismo de que el gobierno de la Ciudad o incluso el Federal eran responsables directos de atender sus nacientes necesidades ante una emergencia, sin considerar que ante el incremento poblacional se corría el riesgo de quedar rebasados, y que por mucho nuevamente remitiéndonos al caso del mayor desastre que ha vivido México como Nación a los sismos de 1985; se pudo observar y palpar.



Por lo que fue y es vital dar prioridad a la participación de la población Civil involucrándola en el desarrollo e implementación de un Programa Interno, enseñando y promoviendo una cultura de protección civil, de auto cuidado, no esperar a ver estadísticas de cuantos muertos o heridos quedaron de tal o cual Unidad Habitacional o Delegación, aquí lo interesante es ir desarrollando a la par tanto mecanismos de alertamiento tecnológicos como la ya “famosa” *alerta sísmica*, y la elaboración de Programas Internos en Conjuntos Habitacionales que aglutinan a un gran número de habitantes, con la finalidad de reducir su vulnerabilidad; es enseñar a estos ciudadanos a tener responsabilidad, formando, capacitando y actualizando mejor a los recursos humanos que dan la atención de primer contacto, estableciendo una red como estrategia funcional y eficaz de Protección Civil entre la ciudadanía y sobre todo motivando el desarrollo de sus Programas Internos, por parte de las autoridades Federales, Estatales y Delegacionales demostrando tanto el cumplimiento de lo establecido en los ordenamientos legales que al respecto se han diseñado además de un verdadero compromiso social, no solo por ser autoridad sino por ser también parte de ella. Una de las causas prioritarias en el mayor o menor efecto nocivo de un desastre en cuanto al número de pérdidas humanas o materiales es la falta de información con la que cuenta el grueso de la población, derivando en una respuesta negativa ante situaciones adversas, o falta de resiliencia<sup>238</sup>.

Ahora bien conforme a lo que establecen los ordenamientos legales que contienen las facultades respecto de lo que hacen o tienen que hacer las Delegaciones esencialmente como un servicio a la comunidad es: Brindar asesorías, impartir cursos de inducción a la protección Civil por lo menos para que la población tenga nociones de lo que trata, promover medidas preventivas y medidas de seguridad, así como impulsar y apoyar a la población en el

---

<sup>238</sup> RESILIENCIA.- Es la capacidad de adaptarse al medio después de sufrir un evento negativo en la vida, no todos tienen esa capacidad, por el contrario algunos son rebasados por los problemas traumáticos que viven; “es una forma de ajuste ante la adversidad”, el concepto se usa en varias materias como: psicología, Ingeniería y Ecología; pero siempre refiriendo un proceso de adaptación. *DEFINICIÓN DE RESILIENCIA*, Autores: Julián Pérez Porto y Ana Gardey; publicado en 2008 y actualizado en 2013. [en línea]; [fecha de consulta 29 de abril de 2017]; Disponible en: <<http://definicion.de/resiliencia/>>

mantenimiento correctivo y preventivo de sus Unidades Habitacionales o viviendas unifamiliares, apoyar con dictámenes, y evaluaciones u opiniones técnicas, así como vistos buenos de Protección Civil, en el caso de comercios, o en su defecto canalizar a la Secretaría de Protección Civil, además de hacer lo propio con respecto a Construcciones con autorización o más aun cuando se presume no cuentan con autorización, auxiliar cuando ya se aconteció algún tipo de fenómeno hidrometeorológicos, fisicoquímicos, geológicos y/o socio organizativos y que sobre todo haya dejado secuelas, y ante todo velar por la integridad física de las personas así como por su situación patrimonial, en sus respectivas demarcaciones territoriales.

Conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, el Jefe Delegacional tiene la facultad de recibir, evaluar y en su caso aprobar los Programas Internos de Protección Civil en términos de las disposiciones aplicables a la materia, así como también vigilar y verificar administrativamente que dichas disposiciones se cumplan, o en su defecto aplicar las sanciones que en su defecto correspondan, y que no apliquen otras instancias.

De las actividades aquí citadas algunas quedan como trámites y otras como servicios y ante las autoridades delegacionales se solicitan mediante el área de CESAC (Centro de Servicios y Atención Ciudadana, donde los ciudadanos presentan solicitudes de servicios como: cursos, apoyo para eventos especiales y dictámenes); también otras de las acciones aquí referidas son atendidas por VUD(Ventanilla Única Delegacional, y que se encarga de gestionar trámites ante la delegación, encontrándose directamente vinculadas al Jefe Delegacional, los trámites son: la autorización de los Programas de Protección Civil Interno y Especial y el uso de juegos pirotécnicos).<sup>239</sup>

Pero por supuesto que estas funciones no las realiza personalmente el Jefe Delegacional en turno, las mismas son delegadas a través de las direcciones que

---

<sup>239</sup>CATALOGO ÚNICO DE TRÁMITES Y SERVICIOS/Portal del Gobierno de la Ciudad de México[en línea]; [fecha de consulta 13 de marzo de 2017]; Disponible en: <<http://www.tramitesyservicios.df.gob.mx/index.jsp>>

para ello, fueron establecidas en el Reglamento Interior de la Administración Pública. En las dos Delegaciones que se refieren en el presente trabajo Benito Juárez y Cuauhtémoc, quedan establecidas de diferente forma, en la primera estas actividades se encuentran bajo las facultades de la Dirección General de Prevención del Delito y Protección Civil, en la segunda bajo la Dirección De Protección Civil que depende de la Jefatura Delegacional.

Sin embargo, hasta aquí lo escrito en el presente punto, nos haría pensar que los lineamientos que la ley establece como facultades y acciones a realizar por las Delegaciones, son cumplidas y aplicadas como se tendrían que estar haciendo, pero no obstante esta dinámica, bajo mi experiencia laboral en la Delegación Cuauhtémoc, dichas funciones al menos en cuanto a promover, elaborar y vigilar la debida realización de los Programas Internos no se lleva a cabo al cien por ciento, es decir, si se da la información, si se explica mediante platicas en que consiste el mismo y los Planes Familiares, pero no pasan de ser pláticas no se exige y vigila que realmente en los predios se elaboren y menos que se actualicen y que se presenten personas a que sean orientadas o se les autorice, este programa.

Otro papel que juega una trascendental importancia es la corriente política que se encuentre gobernando en la demarcación, pues en ocasiones los logros que sean dado en alguna anterior, cuando se dan los cambios administrativos pierden continuidad; solo establecimientos mercantiles son supervisados por las autoridades delegacionales competentes para que cumplan con el Programa Interno, de lo contrario se ordena una visita de verificación y se procede a la sanción que correspondiente.

En las Delegaciones que se refieren como objetos de estudio en el presente trabajo de una u otra forma tienen atendido el aspecto de la Protección Civil a través de las unidades específicas para esta función como un órgano operativo, en las áreas que quedan estipuladas en el Reglamento Interior de la Administración Pública, para el despacho de sus funciones, el trabajo que se puede observar realizan ambas, al respecto las pude advertir de manera muy clara, toda vez que en una realizo actividades cotidianas y en otra laboro, específicamente en Centro

Histórico; en Cuauhtémoc el trabajo se hace, se trata de concientizar y hacer reflexionar a las personas de viviendas reestructuradas por INVI u otras instancias dedicadas al tema desde los sismo de 1985 a la construcción o reconstrucción de viviendas de interés social - popular, o en las vecindades que aún persisten en esta demarcación, sin embargo cuando se les invita a organizarse, registrarse en Procuraduría Social, dar cuotas de mantenimiento para conservar sus viviendas y formar comités para poder contar con sus brigadas para en caso de ser necesario tengan la capacidad de coordinarse y sobre todo elaboren primero su Plan Familiar y posteriormente su *Programa Interno*, esto se desecha simple y sencillamente por falta de interés.

De hecho en muchas ocasiones no sólo es que se les mencione ambos Planes, sino que solo se les motiva y se les explica que es un Plan familiar en pocas ocasiones se les dice que es un Programa Interno, la falta de interés, la apatía, o el estar acostumbrados, a que la Delegación les resuelva sus necesidades, a flora de manera inmediata, además de que aquí interviene otro factor, el interés político, es decir, hay administraciones que dan recursos apoyos a los vecinos, pero estos de manera inmediata relacionan al partido político en la administración vigente como benefactor y no saben o pretenden ignorar que es un recurso que proviene generalmente de impuestos y que otorga la Administración Pública y sobre todo que no llevan ninguna bandera política; en el caso de la Dirección Territorial Centro Histórico inclusive en las Jornadas Comunitarias asiste personal de Protección Civil para cualquier inquietud que surja entre la ciudadanía, sin embargo el punto central radica en que en cuanto se les invita a organizarse y se les explica el beneficio de ello y lo que esto conlleva la gente en forma automática desiste de su interés, evidenciando su falta de compromiso.

En Benito Juárez, es de cierta forma una realidad diferente desde el punto económico la clase social de esta demarcación partiendo de una clase media a una pudiente, y aunque en años recientes se ha dado mucho la construcción de condominios e incluso algunos bajo la tutela del INVI, es decir edificaciones de interés popular o social, pero que aun así se encuentran organizados bajo el régimen Condominal y las mismas constructoras establecen este tipo de

organización, además que bajo este tipo de vida las personas están obligadas a dar cuotas de mantenimiento, es decir, no queda tan a voluntad de las personas el si quieren dar o no, aquí bajo observación propia percibo, que la participación de la Delegación no es evidente en sus Jornadas Comunitarias, no va directamente personal de Protección Civil, si hay alguna inquietud al respecto ahí uno se aproxima al personal del área Jurídica o Protección Civil, le dan un folio y le dicen que con este se presente directamente a la Delegación para que se dé la atención procedente, en Cuauhtémoc se promueve pero no hay un mecanismo que obligue y en Benito Juárez se apela al interés de la comunidad, porque ni en las jornadas comunitarias dan información de Protección Civil ni en escuelas salvo que sean requeridas y la atención bajo observación personal es muy tardada o ponen demasiados requisitos que cumplir, que terminan haciendo desertar al usuario, en Cuauhtémoc se ofrecen las pláticas en predios, en escuelas como parte del trabajo de las áreas de Desarrollo Social, Jurídico y de gobierno y por supuesto Protección Civil, pero aquí nuevamente reitero la población está más interesada por ver que les ofrece la Delegación como aporte económico díganse despensas, cambio de tinacos, pintura para fachadas, regalos etc.

Es poco comprensible al razonamiento humano, que la ciudadanía se acerque más a las Direcciones Territoriales que conforman esta Delegación, como cuando son el día del niño, el día de las madres o algún otro evento que implique que les obsequiaran o les otorgaran alguna tarjeta de ayuda, o juguete, ropa o despensa, a que lleguen y pregunten como pueden realizar conjuntamente con sus familias su *plan familiar* y después dentro de su predio con sus vecinos su *Programa Interno de Protección civil*, así como marcar rutas de evacuación, conformación de brigadas de apoyo para atender emergencias, y mínimamente los teléfonos de emergencias, estos datos generalmente son ofrecidos por el personal cuando se da algún acercamiento con determinados predios pero que los vecinos lo soliciten no, y si, no se niega que ante la necesidad económica del ser humano cualquier ayuda por pequeña que parezca deba ser desechada pero también sería idóneo que los habitantes de este tipo de viviendas entendieran que el que se insista en su organización y sobre todo que cubaran aspectos esenciales en materia de

Protección Civil pueda ser una clase de ayuda, pero no sé hasta qué punto más importante porque esta podría llegar a salvarles la vida y la otra solo cubre “necesidades temporales”.

Dejándonos nuevamente dando vueltas sobre el mismo tenor, recayendo siempre en que si un ordenamiento legal no da o especifica sanciones por el incumplimiento de esta medida, la elaboración de Programas Internos en Protección Civil dentro de Unidades Habitacionales, ya que para fines prácticos sería además complicado, ¿por qué? sobre quien se procedería, a lo mejor un vecino si quiere y está convencido de la importancia del cumplimiento de esto, pero los otros no, entonces específicamente sobre quien recaería la sanción, y viendo el interés que tiene el ciudadano para que le den beneficios personales tangibles, pudiese funcionar más el que se condicionen o se den estímulos de este índole siempre y cuando cumplan con estas medidas de prevención y de seguridad a través de un Programa Interno, pero por siempre será más viable por lo que se ha planteado la promoción y fomento a la concientización e incremento a la práctica de la cultura preventiva.

#### ***4.2.3. Revisión y Verificación en la realización de Programas Internos en Unidades Habitacionales por parte de autoridades Delegacionales conforme a la Ley del sistema de Protección Civil del Distrito Federal.***

El Sistema de Protección Civil del Distrito Federal, de hecho no podría funcionar sin la participación conjunta de todos los que intervienen en él, tanto en el ámbito Federal, en el SINAPROC- Sistema Nacional de Protección Civil, Centro Nacional de Prevención de Desastres CENAPRED y Comité Nacional de Emergencias y en el ámbito local como: La Secretaría de Protección Civil y las Delegaciones Políticas.

El Programa Interno, debe ser realizado en tanto es un *instrumento* de Planeación que tiene el propósito de determinar las acciones de prevención, auxilio y recuperación, destinadas a proteger la integridad física de las personas que habitan este tipo de viviendas las Unidades Habitacionales, Conjuntos Habitacionales, vivienda plurifamiliar o como finalmente quieran denominarlos pero que sean lugares habitados en comunidad por varias familias; con la finalidad e

intención de además de preservar la vida del ser humano, también se protejan instalaciones, bienes muebles, y el entorno donde se desenvuelva esta vida en común, ante la ocurrencia de fenómenos perturbadores; el trámite para solicitar la autorización de dichos Programas ante la Delegación se solicita en las unidades de Atención Ciudadana, salvo en el caso de que el Programa sea elaborado para una lugar propio del Servicio Público, esta solicitud y la gestión correspondiente se hace ante la Secretaría de Protección Civil del Distrito Federal.

Los Programas Internos en materia de Unidades Habitacionales o vivienda plurifamiliar se dirigen a propietarios y/o poseedores, así como a administradores de este tipo de inmuebles, el procedimiento es el siguiente:

Después de que se ingresa la solicitud se llena un formato otorgado por Ventanilla Única, la cual dará un folio mismo que será turnado al área correspondiente, con el cual en un lapso aproximado de treinta días naturales emitirán la respuesta de autorización previo análisis de la documentación anexa, si no hubiese solución al respecto se daría una afirmativa ficta<sup>240</sup>.

Conforme a esta Ley ya expuesta en el capítulo tres, dentro de las funciones que las Delegaciones tienen al respecto, está el de vigilar y apoyar en el cumplimiento de la elaboración de este programa lo cual se establece del artículo 71 al 81, donde se explica detalladamente que funciones deben tener las brigadas que se establezcan en los Programas Internos, la facultad de las Delegaciones para hacer Observaciones en la materia, la función que tienen las delegaciones en los Programas Especiales, la autoridad que tienen para hacer evaluaciones, valoraciones y observaciones las mismas Delegaciones en relación a los diferentes Programas que hay, los lineamientos y políticas que hay respecto a la materia.

De los artículos 82 al 97 especifica más detalladamente en qué consisten los Programas existentes con respecto a la Protección Civil citados en el artículo 72, donde claramente dice que los programas ahí referidos son de observancia

---

<sup>240</sup> "AFIRMATIVA FICTA.- Presunción legal de que la autoridad respondió en sentido afirmativo a una solicitud o petición que le fue formulada por escrito, por persona interesada; ya que no resolvió lo solicitado en el plazo previsto por la ley".  
SAENZ, Ramírez Arnoldo R.: *Op.cit*, p. 16.

obligatoria entre ellos el Programa Interno al que se precisa en los artículos 89 a 93; específicamente en el artículo 90, aclara la función de las Delegaciones, los plazos para emitir la autorización de un Programa Interno, que ocurre en caso de existir una observación y el plazo que se tiene para subsanar aunado al que a de darse para presentar las correcciones y a su vez emitir autorización, es de mencionar que estos plazos se determinan conforme a la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

En consecuencia a lo largo del presente trabajo lo que se ha venido observando es que si bien dice es obligatorio, el realizar un Programa Interno sobre todo en este caso en Unidades Habitacionales, no se establece que ocurre si no se hace, a pesar de que se entiende que tanto gobernantes como gobernados se deben apegar a lo que los ordenamientos legales establecen<sup>241</sup> para su debido cumplimiento, al existir espacios vacíos en los mismos se da pie a que se caiga en la inoperancia y que el objetivo de dichos programas no se cumplan además de que queden en una ambigüedad interpretativa el que se realicen o no.

Ahora bien no obstante de que los ordenamientos legales refieren este tipo de programas y que incluso la propia Secretaria de Protección Civil del Distrito Federal remite a que sean las Delegaciones Políticas quienes autoricen dichos programas salvo el caso de las dependencias; la ciudadanía acude más por otra clase de servicios como cuestiones referentes a Servicios Urbanos y Obras Públicas, o los Programas que se dan a través de Desarrollo Social como despensas, tarjetas de ayuda a los adultos mayores, madres solteras, etc., que a Protección Civil, cuando acuden a esta última, es porque ya existe una situación grave de riesgo de cualquier índole o porque incluso ya se está presentando la

---

<sup>241</sup> “Cuando los órganos de la Administración Pública actúan, deben sujetarse a las disposiciones legales que, además de otorgarles la competencia que les es indispensable, les imponen obligaciones específicas que deben observar....., los gobernantes, que sólo pueden hacer lo que la ley les autoriza, y los gobernados, que pueden ejercer su libertad hasta el límite de la prohibición legal, quedan sujetos, de diferente forma pero irremisiblemente, al mandato legal, de modo que cuando incumplen sus obligaciones producen el ilícito administrativo.

..., por ilícito administrativo debe entenderse la conducta contraria a lo que la norma administrativa ordena, o la que ejecuta lo que ella prohíbe.”

DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto; LUCERO Espinosa, Manuel: *Elementos de Derecho Administrativo*; Segundo Curso; Porrúa, México 1989; p. 149.



situación de emergencia como tal; para que se les imparta una plática de Protección Civil, es menester señalar que inclusive quienes más solicitan este tipo de pláticas son las Escuelas Públicas, pero nuevamente un no rotundo o al menos no en la cantidad que se quisiera Unidades Habitacionales.

En cuanto así la obligatoriedad de cumplir con un Programa Interno está fundamentado<sup>242</sup> en el ordenamiento legal al que referimos, si existe como ya se pudo evidenciar, incluida la participación y facultad que al respecto tienen los Órganos Político Administrativos, en cambio lo que no está plasmado y viendo además lo intrincado del tema desde el momento en que demasiados predios si no es que la mayoría tienen dificultad para organizarse aún más va hacer para elaborar este instrumento preventivo y por ende definir sobre de quien podría recaer algún tipo de sanción si es que se llegara plantearse este mecanismo.

#### ***4.2.4 Intervención de la Procuraduría Social en la Formación y Fomento de una Cultura de Protección Civil.***

La Procuraduría Social del Distrito Federal, por mandato de Ley es una Entidad próxima a los particulares sobre todo en temas relacionados con las funciones públicas y prestación de servicios a cargo de la Administración Pública de la Ciudad de México, como una alternativa en la defensa de los derechos ciudadanos, entre otros los económicos, sociales, culturales y ambientales, es parte de su misión, con el objeto de llevar una sana convivencia, por otro lado es la autoridad en materia Condominal para vigilar de forma constante el cumplimiento de la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, a través de los diferentes servicios y procedimientos, así como promover la Organización de los inmuebles que se encuentran bajo el régimen Condominal para coadyuvar al logro de una cultura Condominal que derive en una sana convivencia, proporcionando a la ciudadanía que habita en las Unidades Habitacionales que existen en la Ciudad de México elementos necesarios para llegar a esta convivencia, a través de la correcta aplicación de la Ley de Propiedad

---

<sup>242</sup> "FUNDAMENTACIÓN LEGAL.- La Disposición normativa general (Constitución, Ley Secundaria, Reglamento), que da sustento a los actos de autoridad y a las acciones de las personas". SAENZ, Ramírez Arnoldo R.: *Op.cit*, p. 119.

en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal y el fomento de los derechos ciudadanos.

Como ya se comentó parte de su Misión es su accesibilidad a la ciudadanía para defender sus derechos ante la actuación de quienes representan a la Administración Pública a través de la función pública y los servicios que se prestan mediante esta, tomando en cuenta lo estimado dentro del Estatuto de gobierno, y bajo la consideración, de imparcialidad, honestidad, equidad y dentro obviamente del marco de legalidad que debe prevalecer.

Existen Programas Sociales como el Ollin Callan, en el que en cada conjunto Condominal a través de sus *asambleas ciudadanas*, en el que los condóminos deciden obras de mantenimiento, nuevas construcciones o mejoramiento para áreas comunes en los inmuebles que cuentan con su respectivo registro en Procuraduría Social y a las que se les asignan recursos por parte de esta, considerando necesidades prioritarias, y el orden y grado de importancia, contando con la administración del mismo recurso por parte de los comités administrativos de cada inmueble, para el funcionamiento de cada programa existe dentro de la Procuraduría una Coordinación General de Programas.

Existe de igual forma una Subdirección de Proyectos Emergentes, en la que se elaboran e instrumentan planes y programas con las acciones de prevención expeditas para emergencias, siniestros o desastres, y los procedimientos que se han de aplicar en materia de Protección Civil, realizando bajo su competencia acciones de concertación, instrucción y ejecución necesarias para llevar a cabo los programas y procedimientos de Protección Civil, actuando como un conciliador y verificador en los casos derivados de la ejecución de los programas de ayuda a la población en los casos de emergencia, introduce en el ámbito de la Protección Civil a las Unidades Habitacionales con pláticas y los simulacros, repliegues y evacuaciones, en caso de sismo, reforzando sus capacidades, habilidades y conocimientos para coadyuvar en situaciones de emergencia, contando con mayores posibilidades de salvaguardar su vida, patrimonio y entorno social de ser posible, además de tener factores de detección de riesgos en estos Conjuntos Habitacionales emitir Opiniones Técnicas de los riesgos, hacer sensibilización al

respecto en la ciudadanía, además de que mediante la Organización vecinal<sup>243</sup> se prevengan riesgos y que conforme a lo establecido a la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, se activen los Comités de Protección Civil dentro de estas Unidades Habitacionales.

Ante todo para prevenir, reducir, y eliminar la posibilidad de que la ocurrencia de fenómenos perturbadores afecten la integridad física de las personas pudiendo incluso llevar a una desgracia mayor como lo son pérdidas de vidas, afectación de servicios básicos y vitales, la actividad económica y en general tanto desde el patrimonio de una localidad y del individuo mismo.

Procuraduría Social de forma más reciente busca la colaboración y participación entre dependencias que tienen injerencia en la Protección Civil que fomenten el desarrollo de la *Cultura Condominal*, la *Cultura de Prevención* o *Cultura de Protección Civil*, con *Fines de Autoprotección*, teniendo como obligación y responsabilidad el Sistema de Protección Civil, a través de los órganos designados para tal efecto: ejecutar, vigilar, evaluar y en su caso sancionar el incumplimiento.

Nuevamente como en el punto anterior aunque diferente Ley, toda vez que en el presente apartado se respalda en la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, que si bien, es cierto que el presente punto habla respecto de la intervención de la Procuraduría Social en la conformación de una Cultura de Protección Civil, es esta instancia a quien le compete la aplicación de la Ley referida y finalmente es en la que de entrada en el Título Sexto que refiere el fomento a la Cultura Condominal en el artículo 82 inciso "C" queda explicado y definida la elaboración de los Programas Internos a través de la existencia de un Comité de Seguridad Pública y Protección Civil.

---

<sup>243</sup> "...Frente al hecho de que nadie tenga poder, o capacidad de tomar decisiones obligatoriamente colectivas para el conjunto de los miembros de la comunidad, nadie podrá tomar una decisión, o al menos una que sea aceptada por todos los demás y, por lo tanto, el resultado será la parálisis, el estancamiento y la incapacidad para reaccionar adecuada y oportunamente ante los desafíos comunitarios".

CRESPO, José Antonio: *Para Entender el Estado*; Nostra Ediciones, México 2006. p. 8.

En las Unidades Habitacionales en principio, no quieren aportar cuotas de mantenimiento, mismo que al ser realizado, es una forma de contribuir a la prevención de riesgo y una medida correctiva a su vez cuando ya hay algún deterioro, recordando que en Protección Civil hay dos tipos de medidas las correctivas y las preventivas.

Al no estar organizados y no aportar cuotas de mantenimiento se deja ver claramente que menos hay disposición para formar un frente común respecto a la Protección Civil y menos de cumplir lo que la ley nos marca al respecto tanto para la cultura Condominal como para la cultura de autoprotección de ahí que se vea poco o nulo interés en la elaboración de un Programa Interno y de la capacitación que ello implicaría.

Ya, a lo largo del presente trabajo se observó que no hay los medios legales para obligar a los que habitan este tipo de viviendas se percibe, sí, el interés de quienes legislan, sin embargo en tanto se dice hay la obligación de organizarse en materia de Protección Civil y elaborar estos programas; sobre todo por ejemplo en la Ley de Propiedad en condominio de inmuebles para el Distrito Federal en el que se establece formar un comité que atienda asuntos de seguridad y Protección Civil, y en la Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal, donde se establece tanto las funciones de las Delegaciones que atañen al tema y que dice que en efecto Unidades Habitacionales tienen que tener sus Programas Internos, pero no se establece exactamente bajo qué mecanismos se puede obligar a los habitantes y además tan simple, en la práctica la gente no se siente obligada a realizarlo, en la mayoría de las ocasiones ni siquiera tienen idea de que se debe realizar, menos la conciencia de que esto puede salvar vida o disminuir riesgos e impactos graves incluso en su patrimonio y ambiente.<sup>244</sup>

Según se observa, conforme a la ley y a la aplicación y acatamiento de la misma al respecto es más fácil y en ese aspecto hay mecanismos para exigir cuando son

---

<sup>244</sup> "...La concepción política de conducir las transformaciones sociales a través de cambios en la legislación – en muchos casos produce – leyes ambiciosas, con esperanzas de cumplir anhelos y exigencias sociales; sin embargo, no alcanzan a consumarse o satisfacer sus objetivos, ya que la realidad social misma lo impide..."

LÓPEZ Zamarripa, Norka; MORALES Mendoza, Héctor Benito; CONTRERAS Bustamante, Raúl: *Políticas Publicas, Una visión Jurídica para el Desarrollo*; Editorial Porrúa, México 2015; p. 96.

establecimientos mercantiles pues si no tuvieran Programas Internos no los dejarían continuar funcionando o no los dejarían aperturar; en el caso de una dependencia, de sobra se sabe deben contar con dicho programa aunque al igual que en las Unidades Habitacionales en ocasiones también aquí se haga caso omiso de su realización o quede inconcluso precisamente por saberse parte de la misma administración; finalmente cabe señalar que el camino es promover la cultura de la autoprotección y de la prevención, concientizar a las personas hacerlas auto responsables de sí mismos y además enseñarles a organizarse como comunidad promoviendo igualmente a la cultura Condominal pues aquí resulta complicado aunque existiera algún mecanismo tanto coercitivo o de estímulos inmerso en la ley, su aplicación sería complicada porque ante todos los que habitan en específico a quien se sancionaría o a quien se premiaría si se pudiera.<sup>245</sup>

Fundamentar más el tema conforme a lo que se puede ver ante la falta de capacidad organizativa y los intereses conflictuados de los que habita las Unidades Habitacionales, así como la falta de iniciativa de los mismos, de cualquier forma haría complicada la tarea por la cantidad de individuos que las habitan; reiterando que solo quedaría la parte educativa, la concientización y la empatía con el prójimo, para poder llegar a la elaboración de un Programa Interno como comunidad y haciendo lo sentir como parte vital de la misma.

#### ***4.2.5 Funcionamiento de la Secretaría de Protección Civil del Distrito Federal en la prevención, reducción, y mitigación, de riesgos, a través de la Organización Social en Unidades Habitacionales.***

Obvio a la Secretaría de Protección Civil, le corresponde atender, participar y fomentar y colaborar con otras dependencias para atender asuntos relativos a la Protección Civil y prevención de desastres, generar y desarrollar estudios, análisis e investigaciones para poder estar en condiciones de emitir opiniones dentro de

---

<sup>245</sup>“ Para el ciudadano cualquiera el derecho es un tema confuso y controvertido, le inspira temor pues lo conoce a medias o de plano lo desconoce, cree que es una herramienta del gobierno para someterlo y afectarlo, piensa que no es equitativo ni justo, porque los ricos y poderosos se les aplica de una forma o se le disculpa su cumplimiento; en cambio, a él mismo se le impone con rigor.”  
*Ibidem* p. 97.

sus funciones y alcances de carácter sobre todo científico, técnico y con fines académicos.

Dentro de este sentido académico destacan dos programas a cargo de esta secretaría los cuales son: Programa de capacitación en materia de Protección Civil y de Difusión, cabe señalar que a propósito de este tema esta Secretaría no cuenta con biblioteca sin embargo, si proporcionan folletería de manera gratuita a modo de que la gente pueda tener información al respecto, en su página de Internet incluso se puede acceder a los boletines que emite dicha dependencia, los cuales versan sobre situaciones climatológicas, cuestiones de sondeo sísmológico y también de la folletería existe información sobre la constitución geológica del territorio de la Ciudad de México.

Por otro lado de los trámites que se realizan y que tienen importancia para la sociedad son la autorización de los Programas internos en dependencias públicas (verificaciones de industrias, y hospitales en cuanto a manejo de residuos químicos y biológicos), y en empresas privadas (negocios ya de cierto tipo de características no comercios pequeños), de las cuales cuando se solicita asesoría en esta Secretaría para tener los lineamientos o requisitos para saber cómo elaborar dicho programa, ellos proporcionan formatos recabando información para poder determinar si se está obligado y bajo qué medidas a considerar.

Así mismo la aprobación de los Programas Especiales de Protección Civil que se realiza en eventos masivos y que están especificados a más detalle en el tema correspondiente a la Ley del Sistema de Protección civil del Distrito Federal, del presente trabajo; del mismo modo efectúan valoraciones y evalúan riesgos en asentamientos irregulares, determinan conforme a criterios incluso internacionales y mecanismos de medición riesgos y posibles acontecimientos que se pudieran desprender de emergencias hidrometeorológicas, a la vez de establecer medidas de prevención y mitigación, hechos que ocurren también para fenómenos y sucesos que se pueden derivar a nivel Ciudad por cuestiones sociales, incluyendo terrorismo químico o acciones de este índole hoy día que están en la mira del mundo entero los ataques terroristas, tanto que coordinan con las diversas áreas de la Administración Pública como: Delegaciones, Bomberos, Secretaría de Salud

etc., supervisiones en simulacros por amenaza de artefacto explosivo en edificios de gobierno, y por último es relevante mencionar que igual participan en el control de epidemias cuando hay la posibilidad de estas.

En cuanto a la organización de predios la Secretaría no tiene injerencia es una actividad que corresponde a la Procuraduría Social, que si puede en un determinado momento vigilar u observar cómo se desarrollan simulacros como por ejemplo los realizados por fuga de gas en unidades habitacionales en diferentes delegaciones<sup>246</sup>; en consecuencia si hay cierta participación en las actividades de Protección civil en las Unidades Habitacionales, pero se reitera no es en cuanto a la organización y tampoco propiamente en la elaboración y diseño de los Programas Internos que estas deben realizar por como ya se estudió conforme a la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, hoy día la realidad es que si está fundamentado el hecho de que se tenga que realizar dicho programa en este tipo de viviendas y con lo ya sabido que lo que no se encuentra plasmado de manera clara es el si hay o no sanción en caso de incumplir el mandato.

La Secretaría en los casos de Programas Internos y con mayor razón Planes Familiares con respecto a estas viviendas y de hecho en cuanto a cualquier tema referente a la Protección Civil nos remitirá siempre al servicio de las Unidades de Atención Ciudadanas (en la delegación correspondiente), ya que ellos son los que están facultados para autorizar Programas Internos de establecimientos mercantiles o inmuebles particulares, en los destinados al Servicio Público, la Autorización se deberá efectuar ante la Secretaría de Protección Civil del Distrito Federal, tal como ya fue referido.

El procedimiento para particulares que deseen tener este instrumento de prevención de riesgos deberán acudir a las Unidades de Atención Ciudadana de la Delegación que corresponda, siguiendo el procedimiento que a continuación se explica: Presentar solicitud anexando la información y documentos requeridos, el área recibe la solicitud así como la documentación anexa, entrega el acuse al

---

<sup>246</sup>*SUPERVISA PROTECCIÓN CIVIL SIMULACRO POR FUGA DE GAS EN UNIDADES HABITACIONALES*; [en línea]; [fecha de consulta 23 de mayo de 2017]; Disponible en: <<http://data.proteccioncivil.cdmx.gob.mx/boletines/147boletin240517.html>>

usuario con número de folio y posteriormente turna el trámite al área competente para su resolución, la cual se emitirá después de una valoración y revisión minuciosa de la documentación anexa para poder emitir salvo buen juicio la autorización pertinente en un lapso no mayor a treinta días naturales; del mismo modo esto se encuentra inclusive explicado en el portal de la misma Secretaría.

Finalmente la Secretaría si puede dar información de manera abierta al público en general con respecto a su función en la Protección Civil, pero no va directamente a organizar Unidades Habitacionales ello no implica que en un determinado momento pueda celebrar convenios con Procuraduría Social, quien si tiene esta función y facultad por mandato legal, para incrementar información o ayudar en la realización de simulacros, pero entendiéndose que no es la labor propia de esta Secretaria.

Conforme a los ordenamientos legales en la Ciudad de México, lo referente a la Protección Civil y a los Programas Internos si está fundamentado tanto para Conjuntos Habitacionales (Condominios o Unidades Habitacionales), así como para comercios y para dependencias públicas, con diferentes aspectos, tales como su integración en materia de Protección Civil, su participación y sus facultades, inclusive de cierto modo se refiere en ellos que se tiene la “obligación” o que se “debe” hacer un Programa Interno, pero no se detalla el tipo de sanción que puede existir por su incumplimiento.

Aun así, la parte del prevenir, mitigar, y resarcir de riesgos y emergencias derivados de los fenómenos perturbadores que ponen en peligro la vida, el patrimonio y el medio ambiente del ser humano, se encuentran de manera incipiente.

#### ***4.3 Exigibilidad y “Obligatoriedad”, ambigüedad en la aplicación de la “Ley del Sistema de Protección Civil”.***

En este capítulo se va analizar lo que se entiende por obligatoriedad y la exigibilidad, así como la ambigüedad de la Ley del sistema de Protección Civil; primero se comentara los dos primeros términos, los cuales, para algunos pueden estar comprendidos como algo similar, como sinónimos, sin embargo no es así,



pues la obligatoriedad es o se entiende como algo inevitable o forzoso, es la obligatoriedad de un deber, la obligación de un término que hace alusión tanto a una exigencia moral como una imposición social y un deber jurídico, que puede exigirse en cuanto a su cumplimiento o debe demandarse de igual forma en cuanto a su realización, que en este caso es lo plasmado en la citada ley sobre todo que el tema motivo del presente trabajo los *Programas Internos en las Unidades Habitacionales* se realice; en sí esta Ley si tiene un carácter obligatorio desde el momento en que a través de sus textos se encuentran las frases “de se deberá”, “estará obligado”, “a los que obliga la presente ley”, etc. De manera general podemos ver que esta obligatoriedad se vincula aún carácter sancionador que implica una ley, o sea queda plasmado en la norma, esto se convierte en obligatorio.

Por otro lado *exigibilidad*, se relaciona con lo que puede “ser exigido”, como cuando exigimos un derecho, por ejemplo, el derecho a la salud; también hay exigibilidad cuando hay una resolución, es decir por exigibilidad debemos entender cuando hay una exigencia de que se cumpla o nos den algo, en cuestiones de estado y ciudadanía las razones siempre serán dentro del contexto de situaciones asistencialistas, el clientelismo político dado como un intercambio sin carácter oficial de favores, regulando la concesión de los mismos por funcionarios a cambio de apoyo político y además corte populista.

Sin embargo, aquí en este aspecto si es menester señalar el porqué de la importancia de ver desde dos perspectivas a la exigibilidad y la importancia de un Programa Interno en las Unidades Habitacionales, en primera instancia si vemos desde el punto de vista que el estado a través de la Ley del sistema de Protección Civil nos “obliga y exige” su elaboración, en segundo lugar está el sí como ciudadanos exigimos se nos cubran ciertas necesidades incluso aún bajo la situación de un desastre; como ya vimos a pesar de que existe una deber una obligación de contar con un Programa Interno no hay mecanismos coercitivos que lo impongan que sancionen si no se realiza, y por el otro lado si se exige que el estado se coloque en la postura de resarcir, a la población después de sufrir daños por algún desastre, a lo largo de la historia y no solo en el ámbito local sino

de manera nacional e incluso internacional cuando ocurren este tipo de situaciones las dadas públicas siempre son insuficientes para subsanar las incongruencias de las políticas estatales, y en mucho por que quien gobierna al estado no tiene tampoco la visión de prevenir.

En resumen la exigibilidad jurídica para muchos está más en el sentido de lo que el ciudadano puede exigir al estado, a través de una normatividad, es decir, se puede ver como un aspecto contrario a la obligatoriedad, para otros es la posibilidad de exigir el cumplimiento de una obligación; para el presente trabajo tomaremos el punto de vista de la exigencia en el cumplimiento de la misma, aunque en este caso en la ley de referencia como hemos visto en el desarrollo del trabajo, si se da el aspecto obligatorio aunque sea en “papel”, pero la exigibilidad no porque no hay medios ni coercitivos ni de premios o estímulos, por lo que se queda como único camino a que la sociedad, propiamente dicho los habitantes de las Unidades Habitacionales entiendan y comprendan los beneficios o ventajas de la elaboración de los Programas Internos a través de la implementación de políticas que los involucren y los concienticen en el tema, tomando en cuenta la forma en que son elaboradas estas políticas que son públicas en un estado, apelando a la cuestión educativa, a la promoción de la cultura en materia Condominal y a la cultura de prevención bajo el conocimiento de la Protección Civil y por ende de la enseñanza de la importancia de desarrollar un Programa Interno, considerando los recursos, gestiones, e instancias involucradas, mediante la Ley referida y lo que en ella se norma.

Considerando despertar la conciencia ciudadana como condición fundamental para generar cambios en las políticas públicas, como respuesta a las obligaciones de los estados, tomando en cuenta son acciones o medidas gubernamentales con objetivos de interés público, que pretenden o se encaminan con el fin del beneficio común mediante la resolución eficaz de problemáticas bien focalizadas, en las que se involucra a la sociedad en general .

Finalmente la ambigüedad que puede representar una Ley y su interpretación, ya que la palabra como tal refiere que un concepto, hecho, expresión o término

puede ser entendido de diversas formas e incluso esto no nada más se ve en cuanto a lo que dice una palabra si no al sentido mismo que esta tienen.

En cierto modo la ambigüedad al precisamente dar dos o más formas de interpretación de la situación o tema que se esté valorando en este caso la Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal, quedamos bajo la perspectiva de poder entender o interpretar de más de una manera, lo que en ella se regula específicamente de la elaboración, diseño y revisión de los Programas Internos y sobre todo en este caso en las Unidades Habitacionales, dejándonos para poder determinar el sentido de la misma, el contexto que tiene mucha importancia en la eliminación de las posibles alternativas que da una ambigüedad, es decir, la misma información puede ser ambigua en un contexto o no sería en otro.

Los métodos de la interpretación normativos<sup>247</sup> nos ayudan a entender el sentido de una norma si creemos que esta es ambigua, sin embargo no hay criterios que nos ayuden a saberlo, cuando en la interpretación de una norma se acepta o se da la posibilidad de más de una interpretación o se presta a seguir dos puntos de vista partiendo de una misma definición, se deberá a pelar al contexto en el que esta Ley se esté desarrollando, aunque aquí cabe señalar que la ambigüedad, de cualquier forma se podría dar por quien interpreta aunque el texto normativo se haya formado con cierta claridad, por propia naturaleza un el lenguaje jurídico plasmado en documentos o actos jurídicos puede presentar problemas de interpretación.

En la mayoría los textos jurídicos son lingüísticamente ambiguos<sup>248</sup> porque el lenguaje utilizado es en ocasiones rebuscado, complejo; un vocablo puede

---

<sup>247</sup> “El método es el conjunto de pasos a seguir para alcanzar un determinado fin; el camino que se traza para lograrlo. Actuar metódicamente permite saber lo que se busca; el fin que se trata de alcanzar; y conocer la mejor manera de alcanzar el objetivo propuesto”.

*Métodos de Interpretación Jurídica*, ANCHONDO Paredes, Víctor Emilio., [en línea]; [fecha de consulta 29 de mayo de 2017]; Disponible en:< <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/quid-uris/article/view/17406/15614>>, p. 3.

<sup>248</sup>“Aunque pudiera decirse, como lo hace un gran número de tratadistas, que el camino de la interpretación debe partir del texto de la ley o de los pactos, lo cual en cierta medida es válido por que constituye un elemento objetivo, real, que se tiene al alcance; no obstante, la realidad también muestra que no siempre los términos de aquéllos tienen la claridad y precisión que se requiere para encontrar en ellos su significado y alcance, así como el propósito buscado por el legislador que aprobó la norma o por los contratantes que intervinieron en la relación negocial.

significar una cosa en el lenguaje y otra muy diferente conforme al contexto en el que se ubique, si un término queda delimitado mediante palabras presentando una cierta ambigüedad lingüística se vulnera la seguridad jurídica y el fin que pretende garantizar, cuando un término no es claro en una norma posiblemente es también por que el entorno en que se desarrolló o la finalidad que se pretendió alcanzar es desconocido o poco comprensible, se dice que la ambigüedad, es más por la orientación que se pretende dar mediante un vocablo más que por el mismo tal.

En la presente Ley se aborda el tema objeto de estudio de manera general, es decir, no se detalla o especifica por ejemplo líneas de acción en el caso del incumplimiento de lo que en esta se ordena, se establecen cuestiones de seguridad, de coordinación con otras instancias, de competencias; se establece un se debe o están obligados, pero al no contemplar una forma de decir sino se realiza ocurre esto o lo otro, se llega a la ambigüedad de la misma, ya que la gente generalmente ve la situación en el sentido de si una Ley no me dice tienes que hacer o dejar de hacer tal o cual situación, o estás obligado, porque de no hacerlo puedes hacerte acreedor a determinada sanción<sup>249</sup> o infracción<sup>250</sup>, simple y sencillamente es como si ni siquiera se comentara; por ejemplo refiere la protección de los ciudadanos de como mitigar riesgos e incluso de cómo prevenirlos, de la protección de los bienes de los mismos en diversos escenarios, ya que hay que recordar que para diferentes situaciones se tiene un tipo determinado de Programa, se tiene desde un Plan Familiar, un Programa Delegacional, uno especial y todos ellos se elaboraran en diferentes circunstancias.

---

Ciertamente que la ambigüedad, la oscuridad, lo confuso del texto, es lo que en múltiples ocasiones obliga a buscar el verdadero sentido de aquél. De manera preponderante, la diferencia planteada por el destinatario de la norma con respecto al alcance de esta última, es lo que impone la tarea interpretativa de quien debe resolver la contienda surgida con motivo de esa discrepancia”.

Ídem.

<sup>249</sup>“Sanción.- Pena o represión.// Aprobación de la ley por el titular del poder ejecutivo.”  
DE PINA, Rafael; DE PINA Vara, Rafael. *Op.cit*, p. 448.

<sup>250</sup>“Infracción.- Acto realizado contra lo dispuesto en una norma legal o incumpliendo un compromiso contraído.”

*Ibidem* p. 320.

Así pues, en la Ley en mención más que un problema de fundamentación posiblemente se esté frente a uno de ambigüedad, en cuanto a la obligatoriedad se observa si esta para el tema en desarrollo, es en el apartado “C” *De los Programas Internos de Protección Civil; artículo 89, fracciones I y III*, aunque no se refiera la palabra Obligatorio, la palabra debe también denota esta Obligación de tener que realizarlos.

#### **4.3.1 Análisis del cumplimiento de las disposiciones legales en materia de Protección Civil en Unidades Habitacionales del Distrito Federal.**

En la presente investigación se vio ya de la importancia de la Protección Civil, y aunque como tal esta no es el tema central de la misma, de ella se deriva el conocimiento, la divulgación y la elaboración así como el diseño de los Programas Internos en Unidades Habitacionales, y no solo en estas si no a nivel general en la sociedad pues su objetivo primordial es la salvaguarda de vidas, bienes y el entorno en general donde esta se desarrolla.

Por lo que promover la concientización social mediante actividades que propicien su estudio, divulgación y adopción de la cultura de Protección Civil que generen una actitud de autoprotección y corresponsabilidad entre la sociedad y el gobierno, mediante la implementación de *políticas públicas* que conlleven a este fin, resulta primordial, tan importante como lo podría ser otro ordenamiento legal, por ejemplo el Código Penal para el Distrito Federal, pues mientras este *sanciona* un hecho derivado del hacer o no hacer alguna conducta e impone un castigo, en el caso de no llevar a cabo lo que la Ley de Propiedad en condominio de inmuebles para el Distrito Federal y Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal, que refieren contar con un Programa Interno en las Unidades Habitacionales no tendría más sanción que incluso perder la vida, cabe señalar que si bien es cierto que contamos con normas en el ámbito federal que atañen al tema, de momento me encuentro con las dos leyes aquí citadas por que el tema se delimita al ámbito local es decir al Distrito Federal hoy día Ciudad de México.

Análogamente citamos estos dos ordenamientos legales ya que en ambos es donde se expone y explica la necesidad de elaborar un Programa Interno en Unidades Habitacionales, en la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles

para el Distrito Federal, propiamente en el apartado que manifiesta la Promoción de la Cultura Condominal se indica de la conformación de un Comité de Seguridad y Protección Civil, en este tipo de viviendas Plurifamiliares, por ende y de manera lógica vendría la elaboración del Programa Interno.

Ahora bien, pese a que estos programas son instrumentos de planeación que se implementan con la finalidad de determinar las acciones de prevención, auxilio y recuperación, destinadas a salvaguardar la integridad física de las personas que habitan, laboran o concurren a determinados inmuebles, ya que hay que recordar que también instancias públicas, empresas y establecimientos comerciales deben contar con este programa, ya que así protegen sus instalaciones, bienes, entorno e información, ante la ocurrencia de fenómenos perturbadores, volviendo a mirar en el cuerpo del presente trabajo la sociedad aun de ya haber vivido muchos embates de la naturaleza o derivados de los problemas sociales cotidianos, no tiene plena conciencia del porque hacer y contar con un programa o no, pues solo hasta el momento en que viven la situación “quedan en el entendimiento del porque realizar o no un programa”, pero incluso, para muchos después de ocurrido el suceso se les olvida nuevamente.

En las Delegaciones Políticas que se estudiaron como un comparativo en el presente trabajo se observó que en cuanto a responsabilidad de entre población y gobierno lo que existe es una corresponsabilidad compartida los primeros por no acatar ni por conveniencia propia y los segundos por no promover e implementar canales de difusión de promoción y apoyo en la elaboración de Programas Internos; entre Benito Juárez y Cuauhtémoc siempre ha habido una diferencia socio económica que en gran parte puede determinar o hacer la diferencia en las necesidades sociales de ambos sectores, en la primera son Conjuntos Habitacionales que hoy por hoy son considerados como residenciales donde de entrada ya están organizados, incluso desde que se adquieren las viviendas ya están organizados y con registro ante Procuraduría Social incluidos también departamentos otorgados por INVI que son de carácter social o popular, por lo que por añadidura el diseñar o contar con su Programa Interno ya viene de forma se podría decir simultánea, no obstante de la forma de promoción, difusión y atención

que se le da al tema por parte de autoridades en la materia dentro de la Delegación<sup>251</sup>.

En Cuauhtémoc, efectivamente se promueve tanto la importancia de estar Organizados y aunque carezca de validez legal inclusive se les trata de ayudar a que tengan formas de coordinarse como parte una misma comunidad, formando administraciones convencionales para cuando haya beneficios por parte de la administración pública se alleguen de los recursos, no obstante de que lógicamente al no haber un respaldo legal generalmente los vecinos terminen haciendo a su antojo, en muy pocas ocasiones esto da paso de la promoción de la Cultura Condominal a la Cultura de autoprotección, a que se les induzca en materia de la Protección Civil y por añadidura a que elaboren sus Programas Internos y sus Planes Familiares, es más, habiendo predios que si han dado la importancia que merece el tema que han mostrado interés por saber cómo poder auxiliarse en caso de alguna eventualidad que los lleve a estar en peligro, que han llegado a formar sus Brigadas, han marcado su círculo que representa el *punto de encuentro en caso de evacuación*, pero aquí surge otro gran problema la continuidad, a pesar de que se les han ofrecido estímulos como predios, es decir, que se les llevan alarmas vecinales, alertas sísmicas, que se les da prioridad en cuanto a programas de Desarrollo Social y se hace trabajo conjunto con los vecinos llevándoles talleres, jornadas comunitarias buscando siempre el acercamiento entre gobierno y gobernados, cuando se dan los cambios de administración este trabajo generalmente se pierde el seguimiento y sobre todo el trabajo ya realizado en los pocos predios que participan.

Desafortunadamente, también aquí pareciera que no, sin embargo si hay una intervención del aspecto de la capacitación incluso de las personas que por parte de la Delegación se encargan de la capacitación de los vecinos ya que volvemos al mismo caso del cambio de administración, pero este es tema de otro apartado

---

<sup>251</sup> En apego a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fue solicitada información de cómo promovía dicho Órgano Político a la Protección Civil y la elaboración de los Programas Internos dentro de la población inmersa en esta Delegación, como contestación me sugirieron consultar en la Secretaria de Protección Civil, para ver si en esta contaban con estadísticas, lugar donde me refirieron podía usar información de Internet ya que también eran fuentes bibliográficas, con fecha 25 de febrero de 2016.

que posteriormente trataremos; retomando al punto que nos ocupa, en la población de la Delegación Cuauhtémoc que vivieron posiblemente con mayor fuerza el impacto y devastación que dejaron los sismos de 1985 en la Ciudad de México (recordando que la Protección Civil y un Programa Interno, no solo sirve para estar preparados en sismos, sino también en incendios, riesgos químicos o provocados incluso por el mismo hombre), se sienta más la necesidad e importancia de organizarse y estar preparados para este tipo de eventualidades, pero pese a ello es gente que en primer orden viven ahí por necesidad, es parte de la sociedad que en ocasiones a inmigrado interior de la República y que van al día que por lo mismo solo van sacando sus necesidades primordiales, y cuando se les plantea toda esta organización y capacitación de manera inmediata lo relacionan con dinero, con que tendrán mayor carga económica sin ponerse a investigar el porqué de las cosas y la realidad que esto implica y la ya comentada apatía.

Lo que resulta importante mencionar aquí es la participación que hay por parte de las Escuelas públicas en cuanto a establecer vínculos entre la Protección Civil y la población a través del alumnado y que conforme lo que hemos visto del no haber un modo de obligar a cumplir con lo que establecen nuestras normas respecto a la materia que nos ocupa, y llegar a la conclusión de que la base para que los Planes Familiares y los Programas Internos sobre todo estos últimos que son los que están regulados en dos de las leyes que más se han comentado en el presente trabajo *Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal* y *Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal*, sean la difusión y la educación y la concientización aunque de modo indirecto a las Unidades Habitacionales hay que recordar que muchos de los estudiantes de estas escuelas viven en estos lugares por lo que es una forma de multiplicar los conocimientos y hacer esta sensibilización; señalando finalmente que este aspecto también se presenta en la Delegación Benito Juárez es de hecho en esta Delegación quizás la forma en que más se vincule a la sociedad con la materia, no se podría confirmar al cien por ciento si esto también es en cuanto a los Programas Internos pero es una forma de dar a conocer la existencia y en que consiste la Protección Civil.



#### **4.3.2 Planteamiento de la relevancia que merece la elaboración de un programa Interno en materia de Protección Civil en Unidades Habitacionales.**

Lo importante para la seguridad y salvaguarda de la vida de las personas es la elaboración de un Plan Familiar, pues este contendrá los pasos a seguir de manera interna dentro de una vivienda con respecto a una familia en caso de sufrir los embates y secuelas de los diferentes fenómenos que se pueden presentar tales como los referidos en el artículo 7 fracciones de la XXIX a la XXXV<sup>252</sup>; y el Programa Interno será el plan a nivel edificio o Unidad Habitacional de la forma en que han de actuar las familias en su conjunto cuando se presente uno de estos fenómenos y se vean afectados.

El **Programa Interno de Protección Civil**, es un instrumento de planeación y operación que se encuentra limitado, al ámbito de una dependencia, entidad, institución u organismo de la Administración Pública Federal o local a los sectores privado y social, siendo este último dentro del que ubicamos a las Unidades Habitacionales, en el que se establecen mecanismos que previenen y preparan a los habitantes en cuanto a su organización para responder de manera efectiva a los resultados que se puedan producir por la presencia de algún fenómeno

---

<sup>252</sup>Artículo 7.- Para los efectos de esta Ley, se entiende por:...

“XXIX. **Fenómenos Perturbadores:** Fenómenos de carácter geológico, hidrometeoro lógico, químico-tecnológico, sanitario ecológico, antropogénico o socio-organizativo que producen un riesgo que implica la posibilidad de generar una o más emergencias o desastres;

XXX. **Fenómeno Antropogénico:** Agente perturbador producido por la actividad humana;

XXXI. **Fenómeno Geológico:** Agente de carácter natural, catalogado como fenómeno perturbador, que tiene como causa las acciones y movimientos de la corteza terrestre;

XXXII. **Fenómeno Hidrometeoro lógico:** Agente de carácter natural, catalogado como fenómeno perturbador, que se genera por el impacto de situaciones atmosféricas;

XXXIII. **Fenómeno Químico-Tecnológico:** Agente de carácter natural o antropogénico, catalogado como fenómeno perturbador, que se genera por la acción de sustancias derivadas de la acción molecular o nuclear;

XXXIV. **Fenómeno sanitario-ecológico:** Agente de carácter natural o antropogénico, catalogado como fenómeno perturbador que se genera por la acción patógena de agentes biológicos que atacan a la población, causando la alteración de su salud;

XXXV. **Fenómeno socio-organizativo:** Agente de carácter antropogénico, catalogado como fenómeno perturbador, que se genera por la interacción de los individuos con otros y/o el entorno, motivado por error”

*LEY DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL.*, [en línea]; [fecha de consulta 10 de junio de 2017]; Disponible

en:<[http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver\\_mas/65389/31/1/0](http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/65389/31/1/0)>, pp. 1,3.

producto de la naturaleza o de la misma sociedad y además con ellos la población aprende también a detectar cuando se encuentra ante la presencia de riesgos que pudieran generar una emergencia o desastre dentro de su entorno inmediato, colocándolos en un estado de vulnerabilidad, por lo que definitivamente su propósito primordial no es otra cosa sino el ser un instrumento diseñado donde se plasman mecanismos de seguridad, prevención y en su defecto que permiten volver las cosas a un estado de resiliencia (que es en general volver al estado natural que se tenía antes de sufrir una situación crítica), ya que no solo es ver por la vida de un ser, si bien esta, es prioridad también se trata de proteger al patrimonio y entorno que circunscribe al mismo individuo.

Un Programa Interno además de ayudarnos a tener medidas preventivas y de prepararnos para tener la capacidad de respuesta ante escenarios de emergencia, nos permite garantizar la atención sino inmediata si lo más pronto posible a este tipo de riesgos, así como coadyuvar con los sistemas de seguridad nacional y estatal representados y apoyados por Protección Civil, la Cruz Roja, en el caso de la Ciudad de México Bomberos, el ERUM (Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas que depende de la Secretaría de Seguridad Pública) y en casos de mayor catástrofe como ya se ha visto en la sociedad los grupos voluntarios que en ocasiones sin grandes recursos cuentan de manera significativa, pues las situaciones que se llegan a vivir rebasan los recursos de los que se disponen, que fue el caso que más reitero nos ha marcado como sociedad los *sismos de 1985* en los que incluso se recibió ayuda humanitaria internacional.

Otro de los motivos en los que radica su relevancia es que ayuda a identificar por anticipado problemáticas que presentan este tipo de viviendas desde fallas en su mantenimiento y sobre todo organizativas, además en un determinado momento pueden representar la agilización y optimización de la respuesta que puedan dar las autoridades de cualquier ámbito que atiendan la emergencia que se presente, además de que conforme la tendencia de hoy día de vivir cada vez más en departamentos, y no casas solas como en antaño, el que cada día la explosión demográfica haga que la necesidad de espacios para vivir queden solo reducidos a Condominios o Unidades Habitacionales con espacios mínimos y que además

de manera obligatoria se tenga que convivir con más familias en los mismos, el que se cuente con este tipo de programas, además de tener la capacitación y realmente llevarlo a la práctica puede ser significativo en cuanto al sentido de minorizar el impacto que pueda tener un desastre.

Del mismo modo se reitera que mediante el presente trabajo se estudió la situación de obligatoriedad de los ordenamientos que establecen la elaboración de los Programas Internos en las Unidades Habitacionales, a través de una adecuada fundamentación, sin embargo, dentro de lo que se pudo estudiar se determina que son dos Leyes básicamente (la Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal y Ley de Propiedad en condominio de inmuebles para el Distrito Federal) como ha quedado señalado aunque haya otras normas que tienen que ver con la funciones que corresponden en materia de Protección civil de las Delegaciones Políticas, mismas que son encargadas de apoyar en el cumplimiento de su elaboración y en la orientación de cómo han de realizarse; y en el cual se ha observado que más que poder sancionar o estimular a quien lo realice queda más el camino de la concientización, educación y sensibilización, destacando que es la relevancia esencial del programa salvar vidas, aquí no podemos dejar de mencionar un aspecto que es de muy reciente aplicación en las Delegaciones y que no podemos dejar pasar por alto, que es la asignación de alarmas vecinales quienes las soliciten y de quienes mencionan la inoperatividad de las mismas pues dicen su capacidad de respuesta no es la adecuada quienes atienden las urgencias solo llegan a justificar su trabajo, pero, también hay que considerar que como ya se mencionó a veces el crecimiento desmesurado de la sociedad ya rebasa los medios de emergencia.

#### ***4.4 Búsqueda y propuesta de mecanismos que incentiven el cumplimiento de las disposiciones que marca la legislación Mexicana en la elaboración y práctica de Programas Internos de Protección Civil en la sociedad.***

Cambiar la concepción vigente de la Protección Civil en el país y sobre todo en la Ciudad de México requiere de la adecuación y modernización de sus principales herramientas estratégicas, es decir, de los mecanismos que se utilizan para dar a conocer en su conjunto lo que es, lo que conlleva, y su función y su primordial objetivo salvaguardar vidas, en este caso todo servidor público o persona

vinculada a la Administración Pública, está *obligada* a respetar y hacer cumplir la ley, sin embargo, con lo que ya se estudió hasta el presente punto vemos la necesidad de mejorar la forma en cómo se han hecho las cosas hasta el día de hoy para ajustarnos a los cambios constantes de nuestro entorno, ya que se requiere de una visión innovadora que nos permita continuar implementando las mejores prácticas en materia de previsión, prevención y mitigación de riesgos de desastre y dirigir nuestra atención hacia la continuidad de operaciones, mediante un enfoque integral (considerando tanto la elaboración de los Programas y el Plan familiar así como el aspecto de la capacitación que más adelante se tratara), y complementario, que contribuya a proteger la integridad física y patrimonial de las personas ante situaciones de emergencia o calamidades que se presenten, y que con ello, la Protección Civil sea observada como uno de los factores obligados para un sano desarrollo de la sociedad y sobre todo de la población que por necesidad vive en Conjuntos o Unidades Habitacionales.

Lamentablemente ya vimos en el trabajo en curso que sobre todos las dos Leyes que vinculan a los Programas Internos con las Unidades Habitacionales, se prestan a una ambigüedad, esto es en cuanto a la obligatoriedad de estas, a pesar de que esta si está inmersa en ambas, no hay un mecanismo, y esto en el presente trabajo ya fue de alguna forma comentado, aunque no está por demás retomar este punto, por simple análisis de la realidad, no es un aspecto en el que se pueda decir, si no cumplen con la elaboración de su Programa Interno, se les impondrá una multa de tal cantidad o se les hará un arresto, esto es, no hay en específico contra quien ir a sancionar, si bien la ley por ejemplo nos dice en el artículo 89 en el apartado C que habla de estos programas en las fracciones I y III, son los administradores los encargados de implementarlos y los propios propietarios, también lo cierto es que no dice exactamente qué puede pasarle a este de no acatar la medida, por otro lado, hay muchas Unidades Habitacionales que no tienen una organización formal, obviamente no hay un administrador hay en algunas ocasiones cuando mucho una mesa directiva (un presidente, un tesorero y secretario con vocales) en este caso surge el mismo cuestionamiento sobre quien recaería la responsabilidad y obligación del no elaborar dicho

programa, por tal ante la limitante que encontré sobre cómo hacer coercible el incumplimiento de la ley, al igual de no poder atacar el problema por un sistema de incentivos o estímulos, ya que es lo mismo que en el caso de castigar o sancionar solo que aquí sería a quien se debe recompensar, pues aquí todos querrían ese premio.

Finalmente se resume que el único mecanismo como se ha ido dejando entrever en algunos puntos de este trabajo son apegarse a la difusión, a la educación y a través de estos buscar el fomento a la cultura de la prevención y la autoprotección independientemente de la organización que se tenga al interior de una Unidad Habitacional, y no es que se demerite el sentido y la importancia que se dé a la organización de estos inmuebles, o incluso de la ley misma en este caso de la Ley de Propiedad en condominio de inmuebles para el Distrito Federal, y la promoción y fomento de la Cultura Condominal, pero viéndolo desde el punto de vista por prioridades una la última es una cuestión que bien puede dar paso a el objeto primordial del presente trabajo, pero en resumen la primera es el equivalente a salvar vidas y lo idóneo con forme a este estudio era y es hacerlo conforme a las normas aplicables.

El Programa Interno de Protección Civil, previene y prepara a los habitantes de este tipo de viviendas y no solo a ellos sino a la población en general para responder efectivamente ante la presencia de riesgos que pudieran generar una emergencia o desastre dentro del entorno en que se desenvuelve su vida cotidiana, su propósito es el diseño de medidas preventivas y de respuesta ante escenarios de emergencia, que permitan garantizar la continuidad o correcto de funcionamiento y engrane con las instituciones u organismos, encargados de velar y salvaguardar la integridad física de las personas que ahí habitan o concurren al inmueble protegiendo además los bienes propiedad de los mismos.

Hasta este punto, mediante el estudio realizado a lo largo de esta investigación, se vio que el camino que queda como alternativa es llevar el cumplimiento de la ley mediante la educación y la concientización de la población en este caso específico de los habitantes de este tipo de inmuebles, bajo una buena implementación de

Políticas Públicas<sup>253</sup> (tomando en cuenta que la implementación de estas es considerando un bien público con la participación social de la ciudadanía), y aquí si haciendo por parte de los funcionarios o servidores públicos específicamente la participación de las Delegaciones Políticas y cuando se de la transición a las alcaldías conforme a competencias señaladas en la ley la labor de sensibilización y en este caso si de cumplir la *obligación* que tienen como representantes de la Administración Pública vigilar y asesor en el cumplimiento de la elaboración y diseño de los Programas Internos; el objetivo principal en este caso es que de cualquier forma no se ignore este tema y se dé continuidad y contrario a que vaya en retroceso finalmente aun de los cambios en la Ciudad de México se den avances significativos en la cultura de la autoprotección y prevención. Considerando que tal vez no a la mayoría deseable se pueda extender este tipo de conocimientos, pero si una posibilidad alterna para que por lo menos algunos inicien con la aplicación de los Programas seria que al dar algún tipo de poyo como predios por parte de las Delegaciones<sup>254</sup> se les encamine y oriente hacia esta elaboración del programa y de su plan familiar.

#### **4.4.1 Mecanismos para incentivar el debido cumplimiento de la Ley en el Distrito Federal.**

En la Ciudad de México en todos los ordenamientos legales que regulan las relaciones sociales de sus pobladores hay obligaciones y sanciones o multas según sea el caso, delitos o infracciones, siempre hay una forma coercitiva de obligar a las personas a su debida observancia no obstante en materia de

---

<sup>253</sup> “Las políticas públicas son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones”.

“...En mi opinión, una acción de gobierno que no busca el interés público o que no está sustentada en un proceso de diagnóstico y análisis, no es una política pública, es simplemente un acto de autoridad”. FRANCO Corzo, Julio: *Diseño de Políticas Públicas*, México; IEXE editorial, 2ª Edición, 2013. p. 88.

<sup>254</sup>“...III. De las delegaciones del Distrito Federal, para la expedita y eficiente atención de las necesidades y demandas sociales; una más equitativa y eficaz prestación de los servicios públicos, sustentada en la rápida toma de decisiones, el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales, y una adecuada distribución del gasto público, la administración Pública del Distrito Federal contara con órganos administrativos desconcentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominara delegaciones del Distrito Federal u órganos político administrativos...”

FERNÁNDEZ Ruíz, Jorge. *Diccionario de Derecho Administrativo*. Op.cit, p.89.

Protección Civil y la organización de los condóminos hay caminos aun abiertos, es decir, hemos visto que existe el “debe” o “está obligado”, en cuanto al tema de los Programas internos y su elaboración en Unidades Habitacionales, pero no se indica que ocurre o cual sanción se impondrá de no ser cumplido o se hace acreedor a tantos días de salario mínimo vigente para la Ciudad de México como multa de no acatar el debido cumplimiento de esto o peor si no se puede condicionar la aplicación o el beneficio que pueda otorgar una autoridad administrativa en este caso las Delegaciones a cambio de que estas Unidades cuenten con un Programa Interno.

Buscar mecanismos de incentivos o estímulo-recompensa, como se refiere aquí no se podría condicionar este tipo de apoyos, como por ejemplo los programas de ayuda alimenticia que luego otorgan a habitantes de las demarcaciones que comprende cada una de las Delegaciones que se compararon en este trabajo, o programas de las alarmas vecinales, que son apoyos que la Administración Pública otorga a los administrados o sobre todo en este caso, los programas de apoyo que dan en ocasiones para el mantenimiento de estos inmuebles, ya que la población podría argumentar otro tipo de situaciones entre estas *abuso de autoridad*<sup>255</sup> o inclusive situaciones partidistas<sup>256</sup>, aún de que algunas personas si estén conscientes de que mediante esto se esté buscando de beneficios para la comunidad en general con respecto al tema que nos ocupa traducido en la

---

<sup>255</sup>“ABUSO DE AUTORIDAD.- Acto o actos que exceden de la competencia de un funcionario público realizados intencionalmente en perjuicio de persona o personas determinadas.

El abuso de autoridad se encuentra previsto y sancionado por el código penal del Distrito Federal. Así el artículo 215 del ordenamiento citado establece que cometen el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las infracciones siguientes: ...2) Cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o la insultare. 3) Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud...”. DE PIÑA, Rafael; DE PIÑA Vara Rafael; *Op.cit*, p. 19.

<sup>256</sup> “Más aun la política social, traducida en múltiples programas sociales, tiene una importancia especial en términos de promoción del bienestar de la población, pero también enfrentara riesgos de manipulación de los recursos con otros fines entre ellos los electorales-clientelares, por lo que la decisión de transparentar la política social se convierte en un eje fundamental de un gobierno democrático”.

Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, *CONOCE TU GOBIERNO, tú tienes derecho a saber*, colección educativa/No.3, INFO. México 2009, p. 26.

elaboración de un Programa Interno, y que de aquí se esté en mejor y mayor ventaja de poder en caso de ser necesario tener una respuesta pronta a una situación de riesgo y/o emergencia; pero pues, ante lo visto sin intención de redundar nuevamente apelamos a la cuestión educativa y a la correcta formulación de las Políticas Públicas<sup>257</sup>.

Cabe señalar que dadas las mismas características de la sociedad de hoy día y del tipo de población que habita generalmente este tipo de viviendas, las Unidades Habitacionales, aunque se replanteara y se tratara de fundamentar en este sentido de incentivar y por sobre todo exigir el cumplimiento de los diversos ordenamientos legales existentes y que están diseñados para regular el aspecto de la Protección Civil y por ende de la elaboración de los Programas Internos, la misma complejidad de la población lleva con más congruencia hacia el punto de la promoción y fomento de una cultura de prevención y autocuidado a través de un buen planteamiento dentro de las políticas públicas.

#### **4.4.2 Fomento de la Cultura de Prevención.**

El fomento de una cultura preventiva para la atención de eventos que causen trastornos graves o que limiten el normal funcionamiento de una ciudad y sobre todo que afecte la forma de vida y atente en contra de ella misma en la población, de entrada esto se asimila como algo muy complicado, como una obligación al cien por ciento del estado, o simplemente como una situación para la que ya se cuenta con instancias dedicadas a la atención de emergencias del tipo que fueren; tomando conciencia de la necesidad de prevenir como se dice en lenguaje coloquial, *solo hasta que se viven las cosas en carne propia*, se comienza con el “hubiera”, hecho tal o cual cosa o si hubiera sabido cómo reaccionar no habría pasado esto, como no lo supe antes; hechos que se pueden evitar al tener precisamente esta cultura de prevención.

Parte de la seguridad y conservación de las condiciones de la vida misma, entorno y bienes que rodean al ser humano, se lograrían a través de la comprensión y de

---

<sup>257</sup> “La política social es el ejercicio de gobierno para elevar la calidad de vida de la población. Se instrumenta mediante planes y programas y su incorporación programática y operativa en el gobierno se denomina política pública.”

*Ibidem* p. 25.



la prevención como una estrategia fundamental para disminución del impacto que pueden llegar a ocasionar fenómenos perturbadores (naturales o sociales), que pongan en riesgo inminente al individuo, hay que entender también que dentro de esta prevención hay que saber distinguir claramente lo que es un desastre y la emergencia para ubicar en qué momento se actúa de una u otra forma, por el primero ha de entenderse como un suceso en el cual se producen muchos daños y además hay destrucción, en la segunda está claro en un asunto que surge de imprevisto generalmente derivado de un desastre, el cual requiere una especial atención y deben solucionarse de manera inmediata.

El fomento a la cultura de prevención sugiere por parte de las Delegaciones y cuando se de la transición y se pase a las Alcaldías se continúe incrementando, pues este, requiere de la suma de voluntades, de decisiones asertivas, de la puesta en marcha de políticas adecuadas que realmente busquen y no solo esto concretamente lleven a un fin común al beneficio mayoritario y a la reducción de riesgos, ya que finalmente las Delegaciones cuentan con los elementos necesarios para poder preparar a la población conforme a la información que manejan ejemplificando esto con la zonificación que hay en Centro Histórico y la que hay en el Ajusco, en el primero es una zona cimentada en fango se edificó sobre el lago de Texcoco en la segunda hay piedra volcánica por la erupción del volcán Xitle, por lo que en la zona Centro es más factible sentir los movimientos sísmicos que en la zona del pedregal de san Angel, Cuicuilco o Ciudad Universitaria, toda esta información puede servir para establecer medidas de prevención previo análisis de riesgos y darla a conocer a la población, esta información se encuentra en el Atlas de Riesgo que ya en otros apartados se explicó.

Por qué, el fomento a la cultura de prevención dentro de los habitantes de las Unidades Habitacionales, un desastre ocurre en un espacio y tiempo determinado, siendo los afectados directos ellos mismos, y a la vez siendo los primeros que pueden y deben tener la participación inmediata en la medida de la capacitación que al respecto tengan, ya que tampoco se trata de ponerse en riesgo propio e incrementar el número de víctimas si este fuere el caso, pues se trata de que a

través de su participación disminuyan los riesgos y faciliten la recuperación tomando en cuenta que cada individuo tiene cierta capacidad de resiliencia y de manera instintiva en ocasiones de ayudar a sus semejantes; aquí se trata de hacer menos vulnerables a la mayoría que en ocasiones lo es por desconocimiento, lo importante mediante la prevención es saber qué pasos seguir en el antes, durante y después de que ocurre un evento adverso, como lo establece el artículo 7, en la fracción LVII de la Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal, que al respecto dice:

“**Artículo 7.** Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

LVII. **Prevención:** Conjunto de acciones, planes y mecanismos de mitigación y preparación implementados con anticipación a la emergencia o desastre, tendientes a enfrentar, identificar, reducir, asumir, mitigar y transferir riesgos, así como evitar o disminuir los efectos destructivos de los fenómenos perturbadores sobre la vida, bienes y entorno de la población, así como los servicios estratégicos, los sistemas vitales y la planta productiva;”<sup>258</sup>

El fomentar una cultura de prevención es dar a la población herramientas que permitirán preservar primero su vida, después incluso el medio y bienes que los rodean, reestableciendo incluso el funcionamiento de servicios vitales e imprescindibles para el desarrollo de la vida misma, tal como lo establece el artículo 1, de la Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal, que a la letra dice:

“**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto regular la integración, organización, coordinación y funcionamiento del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal, así como establecer las obligaciones del gobierno y los derechos y obligaciones de los particulares, en la aplicación de los mecanismos y medidas de prevención, auxilio y recuperación para la salvaguarda de las personas, sus bienes, el entorno y el funcionamiento de los servicios vitales y sistemas estratégicos ante la eventualidad de una emergencia, siniestro o desastre.”<sup>259</sup>

En el capítulo II que habla de la prevención, mitigación y preparación, en el artículo 56 en las fracciones VI, VII y VIII, se expresa más concretamente el tipo de medidas preventivas que se deben generar por las autoridades e instancias a quienes les compete la Protección Civil dentro del marco

---

<sup>258</sup>LEY DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL, *Op.cit.*, pp. 1,5.

<sup>259</sup>*Ibidem* p. 1.

normativo del Distrito Federal hoy Ciudad de México, a continuación se transcribe el citado artículo para mayor puntualización:

“**Artículo 56.** Las acciones de Prevención consisten en:

VI. Desarrollo e implementación de campañas, programas, impresos y electrónicos para la divulgación de la Protección Civil dirigidos a la Sociedad en su conjunto, con una visión universal, imparcial, humanitaria y transparente, que incluya perspectiva de género y respeto a los derechos humanos;

VII. Diseño e implementación de programas de capacitación, orientación, divulgación e información a la población sobre las medidas preventivas ante todos los fenómenos perturbadores;

VIII. Práctica de simulacros;”<sup>260</sup>

Por lo que una vez más se observa que en nuestra normatividad si se contempla hasta este aspecto, mismo sobre el cual se debe trabajar más, pues sería el punto más fuerte para poder desarrollar tanto la cultura de prevención como de autoprotección que es el capítulo que prosigue, y por añadidura poder así incentivar o motivar el desarrollo de los Programas Internos en las Unidades Habitacionales<sup>261</sup>.

#### **4.4.3 Promoción de una cultura de autoprotección.**

La definición o el sentido de lo que se entiende por autoprotección queda comprendido como las acciones y medidas de seguridad de acción y actuación encaminadas para prevenir y controlar los riesgos sobre aquellas situaciones que comprometan la seguridad e integridad de las personas y del entorno y bienes, que les rodean.

La autoprotección es la forma idónea de establecer y entender adecuadamente las medidas de prevención planteando panoramas hipotéticos próximos a la realidad donde se practiquen y se de entrenamiento con actuaciones o intervenciones en emergencias, la elaboración y diseño de planes de autoprotección en este caso de un *Plan Familiar y el Programa Interno* propician una serie de beneficios previos a un evento de emergencia, hecho que da ventajas a la sociedad para estar siempre en estado de alerta y preparados para con ello poder reducir el impacto de

---

<sup>260</sup> *Ibidem pp. 29-30.*

<sup>261</sup>“Si el orden jurídico humano, consigue a través de la formación y funcionamiento de sus normas crear y conservar ese mínimo que se necesita para que la sociedad subsista, podrá ésta desarrollarse y vivir en un estado de bien común, no virtual, sino auténtico”  
SOTO Sobreya y Silva, Ignacio: *Teoría De La Norma Jurídica*, México; Porrúa, Tercera Edición. 2012, p. 18.

agentes perturbadores sean naturales o humanos ya que la mayoría de la población en general no solo las que habitan en Unidades Habitacionales, precisamente por el desconocimiento que tienen de cómo actuar frente a casos de riesgo más que ayudar entorpecen las labores de apoyo y ponen aún más vulnerables a quienes de por sí ya están por vivir de manera directa las consecuencias de los fenómenos que afectan al ser humano, ya que por lo general la gente no es consciente de ello. Todo esto se hace considerando un análisis de riesgo para poder plantear un caso hipotético que sea funcional y lo más parecido a la realidad y cumpla su objetivo de prevención y auto protección del ser humano.

Al realizar un Programa Interno en Unidades Habitacionales, estaremos incluso reduciendo el tiempo de atención ante una urgencia, ya que, reiterando en el tema estando coordinados y sabiendo que papel tiene cada uno de los que en ellas habitan ante una emergencia agilizan la intervención de estos grupos de atención a emergencias como: Bomberos, Cruz Roja etc., ya que hay ocasiones por ejemplo en que la gente ante un incendio no atinan a llamar en esos casos a bomberos, toda vez que creen que lo primero es avisarle a la policía y que son estos quienes tendrán que desplegar a todos los cuerpos de ayuda que correspondan, retardando así la tención eficaz del evento.

Corresponde fomentar la autoprotección en la ciudadanía, en primera instancia tocante a la Protección Civil y por ende a la elaboración de un Plan Familiar y un Programa Interno, a las Delegaciones y en segundo lugar a la Secretaria de Protección Civil, en ambas por lo que se observa realizan más este tipo de trabajo impulsando a la autoprotección en escuelas públicas, que es una buena labor porque de ahí se multiplica la adquisición de conocimientos, aunque esto sea a petición de parte y con la anuencia de los directivos y el comité de Protección Civil de cada plantel, pero en Unidades Habitacionales el acercamiento se realiza a petición de vecinos interesados, pero si hay alguien que se oponga generalmente no se insiste, les llevan platicas de que versa la materia y como realizar un Plan Familiar y como comunidad conjuntamente como conformar sus brigadas, en ocasiones se les explica que esto es parte de un Programa Interno, en este tipo de

viviendas no hay una labor insistente en la realización del mismo es más exigible su realización en establecimientos comerciales pues ahí si hay modo de exigir su cumplimiento.

Por tal esta promoción de la autoprotección aún está en espera de adquirir más auge y de ver incrementada la labor de difusión para tener una sociedad cada vez más consiente de los beneficios de saberse auto proteger, haciéndolo algo propio y parte de nuestra cultura. En la Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal si se alude desde el artículo seis el hecho del *fomento a la autoprotección, prevención y capacitación de la ciudadanía*, que a la letra dice:

**“Artículo 6.** *Las políticas de la materia de protección civil, se ajustarán a los lineamientos establecidos en el Programa General de Protección Civil y al Programa Nacional de Protección Civil, privilegiarán las acciones de prevención, mitigación y preparación de los habitantes del Distrito Federal haciendo énfasis en la difusión y capacitación de la población en lo correspondiente a las medidas de prevención, así como la realización de obras de mitigación para hacer frente a los fenómenos perturbadores que generen un riesgo, priorizando las zonas de mayor vulnerabilidad establecidas en los instrumentos de diagnóstico”*.<sup>262</sup>

Por lo que recapitulando en el presente capítulo, no está por demás, remarcar que a lo mejor la labor que han desempeñado las Delegaciones no ha sido inadecuada pero si insuficiente, que así como se le hace saber a la población de la existencia de otros Programas también se les haga saber de talleres de Protección Civil, y que incluso sin afán de exageración se hagan talleres en plazas públicas, se les invite puerta por puerta a los vecinos tal como se hace cuando son campañas de vacunación para la población de forma masiva y con esto se subraya que no es que se quiera tener en situación de pánico a la población pero sí que precisamente este no se manifieste o se encuentre reducido por la misma preparación que tenga la población en general para hacer frente a este tipo de problemáticas sociales, porque además cierto es que las diversas leyes que regulan a la sociedad mexicana no se dan a conocer por si solas, sabemos de ellas hasta que las necesitamos por alguna circunstancia vivida, haciendo esto parte de los fines del estado<sup>263</sup>.

---

<sup>262</sup>LEY DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL. *Op.cit*, p. 1.

<sup>263</sup>“...II. En general, el concepto del fin del estado lo invoca la mayoría de la doctrina, y señala que el Estado debe seguir una serie de principios, como el bienestar de la sociedad, el bien común, el

#### **4.4.4 Capacitación continua y permanencia de servidores públicos dedicados a la Protección Civil en los Órganos Político Administrativos (Delegaciones) como propuesta alternativa para el debido desarrollo y cumplimiento de los Programas Internos.**

La Ciudad de México enfrenta día con día problemas derivados de la presencia de fenómenos naturales o antropogénicos, que parecieran cada vez más constantes y complicados de resolver, tanto como la sociedad misma; por lo que resulta prescindible hacer hincapié en fomentar la cultura de la Protección Civil, de la autoprotección donde se participe de manera activa a en los tres órdenes de gobierno (Federal, el gobierno de la Ciudad de México y el gobierno Delegacional, aunque esto cambie por las nuevas disposiciones al dejar de ser ya Distrito Federal y pasar a ser Ciudad de México, de cualquier forma la participación se daría en esos tres niveles, el gobierno Federal, el Gobierno de la Ciudad de México y las Delegaciones ahora serán demarcaciones territoriales gobernadas por un alcalde).

El sitio donde fue fundada la gran Tenochtitlán y donde luego los propios españoles reedificaron la capital de la Nueva España, de entrada se cimentó sobre lo que fuera el lago de Texcoco, lo que obliga a estar capacitados en materia de Protección Civil día con día, tanto por su territorio como por los fenómenos climáticos y geológicos, que se presentan en la ciudad, ya que tenemos desde inundaciones y por supuesto los sismos que por leves que estos sean siempre nos van a atemorizar, sin dejar pasar por alto los fenómenos provocados por el propio hombre como los incendio, o los generados por las altas concentraciones de mazas, los fenómenos antropogénicos, situación que hace más imperante la capacitación en primer lugar de quienes directamente conforman al sistema de Protección Civil Nacional y luego la local es decir, de la Ciudad de México antes Distrito Federal.

El porqué de la importancia en la capacitación de quienes conforman las instancias gubernamentales que atienden este aspecto, porque su objetivo

---

crecimiento sustentable, la justicia social y la seguridad social, y que estos fines deben perseguirse por el Estado, con fundamento en el orden, el bien común y los intereses generales de la población, y que los gobernantes deben perseguir esos fines y no confundir los intereses personales con esos fines que el Estado debe asumir para cumplir con las necesidades de su población.”

FERNÁNDEZ Ruíz, Jorge: *Diccionario de Derecho Administrativo. Op.cit*, pp. 147-148.

primordial radica en el deber de proteger a la población ante el riesgo eminente de un desastre, tomando en cuenta medidas y realizando labores que minimicen este punto, sobre todo que reduzcan la pérdida de vidas humanas la destrucción y perdida de inmuebles y bienes materiales, de información vital para el funcionamiento de la sociedad, y que disminuya el impacto e interrupción en las funciones básicas de la ciudad, para su debida existencia y en la mejor de las posibilidades volver al estado normal de las cosas o resiliencia.

Con la capacitación, tanto de quienes directamente intervienen en la atención de emergencias y de la sociedad misma se pretende tener una sociedad más consciente, preparada y lista para actuar antes, con acciones preventivas, durante el evento con las medidas que se establezcan dentro de nuestro *Programa Interno y el Plan Familiar* y después con la recuperación hacia la normalidad, siempre con la finalidad de proteger y preservar al individuo y a la sociedad ante los desastres.

Con motivo de los sismos de 1985, a partir de que se formara el Sistema Nacional de Protección Civil, cada vez se va especializando más, haciendo más palpable la necesidad de su promoción y de la capacitación de quienes lo conforman, esto en el ámbito como ya se ha comentado reiteradamente Federal y Local, en quienes intervienen directamente es a través de cursos de intercambio de información y técnicas inclusive a nivel internacional y se incrementa dicha capacitación a través de multiplicar estos conocimientos haciéndolos llegar a la población común a través de la invitación a formar sus brigadas, las cuales pueden ser:

1. Brigada de Primeros Auxilios.
2. Brigada de Búsqueda y Rescate.
3. Brigada de Prevención y Combate de Fuego.
4. Brigada de Evacuación del Inmueble.
5. Brigada de Custodia, o algunos simplemente dicen de seguridad para resguardar el lugar de los hechos.

Mismas que deberán recibir la capacitación adecuada y permanente de parte de las autoridades delegacionales, quien al promover la conformación de las brigadas debe dar seguimiento y proporcionar los medios de aprendizaje, de hecho al respecto la Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal en el artículo 7 fracción x, que a la letra dice:

“X. **Capacitación:** Conjunto de procesos organizados dirigidos a iniciar, prolongar y complementar los conocimientos de los operativos, coadyuvantes y destinatarios del Sistema de Protección Civil mediante la generación de conocimientos, el desarrollo de habilidades y el cambio de actitudes, con el fin de incrementar la capacidad individual y colectiva para contribuir al cumplimiento de los fines de la protección civil, a la mejor prestación de servicios a la comunidad, al eficaz desempeño del cargo y al desarrollo personal integral.”<sup>264</sup>

El mismo ordenamiento legal, con respecto a las Brigadas y su funcionamiento, así como lo que ha de entenderse por un brigadista, conforme al mismo artículo 7 en sus fracciones VII, VIII y IX que señala:

“VII. **Brigadas:** Grupos de brigadistas capacitados, equipados y coordinados por las autoridades, los responsables o administradores, que aplican sus conocimientos para implementar las medidas de protección civil en un lugar determinado;

VIII. **Brigadista:** Persona física que desarrolla actividades de prevención, mitigación, preparación, auxilio, rehabilitación, restablecimiento y reconstrucción que cuenta con capacitación y certificación de la autoridad competente para realizar dichas tareas;

IX. **Brigadistas Comunitarios:** Son las personas organizadas, preparadas y capacitadas por la autoridad o por medios propios en materias afines a la Protección Civil, registradas en la red de brigadistas comunitarios, en coordinación con las Unidades de Protección Civil Delegacionales o la Secretaría.”<sup>265</sup>

Así con esta capacitación se pretende que los conocimientos adquiridos teórico-prácticos, puedan ser funcionales en las emergencias, protegiendo a su propia vida y la de los demás, en el ámbito que se desempeñe la brigada que sea, ya que hay que aludir que un *Programa Interno* y la formación de Brigadas no solo son para una Unidad Habitacional que si bien fue el tema central del presente trabajo, estos no se limitan a ello, también se aplican en empresas, escuelas y dependencias, por lo que se sugiere todo individuo con el interés y compromiso social debe primero contar con la inducción en materia de Protección Civil, con el objetivo de fomentar una cultura de autoprotección y una conciencia individual que después se traduzca en lograr un ambiente de cooperación, durante la realización primero de simulacros en diferentes escenarios que se realicen con la finalidad de tener mayor entrenamiento; así como participación en situaciones reales.

---

<sup>264</sup>LEY DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL., [en línea]; [fecha de consulta 10 de junio de 2017]; Disponible en:<[http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver\\_mas/65389/31/1/0](http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/65389/31/1/0)>, p. 2.

<sup>265</sup> *Ídem.*



En cuanto a quien puede dar la capacitación, difusión y promoción de la cultura de autoprotección y de quien ha de hacer la entrega masiva de Planes Familiares así como el fortalecimiento de la Cultura de Protección Civil, la ley que hasta el momento es mencionada en este apartado en su sección III, nos dice al respecto de la difusión y divulgación y del fortalecimiento que ha de tener, a exactitud la información se encuentra del artículo 112 al 116.

En este sentido, los servidores públicos, tienen mayor obligación y muestra de profesionalismo dando la importancia que reviste la materia, debiendo contar con una formación y capacitación en materia de protección civil, continua, constante y apearse de manera estricta a lo que nos marca la ya citada ley en el presente apartado, en la sección II del Centro de Evaluación, Formación, y Capacitación de Protección Civil, que comprende de los artículos 98 al 111.

En esta Sección, se ubica a los elementos operativos de Protección Civil, teniendo derecho a recibir capacitación y certificación por el Centro de Evaluación, formación, y capacitación en la materia; esta capacitación también se podrá hacer de manera extensiva a la población en general que se interese y a los terceros acreditados, a las personas que vayan a ocupar algún puesto direccional en Protección Civil y que no cuenten con un mínimo de tres años de experiencia o certificación de la Escuela Nacional de Protección Civil, así mismo al evaluar a terceros acreditados determinará su nivel, acordando y valorando sus programas, cursos y actualizaciones o divulgaciones y nuevamente se reitera la capacitación para la población en general que esté involucrada y comprometida o simplemente tenga interés de saber lo que es la Protección Civil:

Hay otras instancias que se involucran en el aspecto de la capacitación sobre el tema, como lo es la Procuraduría Social que recientemente Promueve la cultura de Autoprotección en coordinación con la Secretaria de Protección Civil en las Unidades Habitacionales y donde de paso *se promueve la elaboración del Plan familiar y los Programas Internos.*

Para el personal brigadista, se recomiendan los siguientes cursos, que deberán ser de tipo formativo y en constante actualización: Organización de brigadas. Primeros auxilios, manejo y control de tipos de fuego, medios de extinción, tipo de

extintores y su uso así como evacuación de inmuebles realizando simulacros, evaluándolos y organizándolos; también considerando lo del manejo de sustancias químicas peligrosas. Finalmente se sugiere contar con la asistencia de los grupos que tienden estas emergencias en la realidad como la Cruz roja, Bomberos, ERUM, e incluso con las Unidades de Protección Civil Delegacionales; la Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal, menciona en el artículo 109 fracción VII, que la promoción, evaluación y apoyo con respecto a la capacitación se deberá dar en coordinación con la Delegaciones tanto para profesionales, especialistas, técnicos, verificadores, asociaciones y grupos voluntarios o población en general que se interese en los temas y a su vez en la fracción XII de este mismo artículo se marca que la capacitación deberá ser para integrantes del Sistema de Protección Civil, brigadas comunitarias y organizaciones civiles y nuevamente incluye a la población en general que esté interesada.

Por último, es preciso indicar el aspecto de la permanencia de los servidores públicos que actúan en la operatividad de la Protección Civil, específicamente en las Unidades de Protección Civil de las Delegaciones, las cuales se ven afectadas en tanto cada cambio de administración la gente al menos a nivel jefaturas son removidas de sus funciones, lo que implica que el personal que ha sido capacitado de manera constante sea movido y con ello se lleve sus conocimientos y práctica, teniendo que recomenzar en cuanto a la capacitación, es muy común que a los puestos de dirección generalmente lleguen servidores nuevos a ocupar los cargos entre ellos los de la materia que nos ocupa, sin embargo como ya se comentó las personas que se van se llevan los aprendizajes ya adquiridos, pues quienes llegan como nuevos ocupantes de estas funciones son en su mayoría personas inexpertas o que han tenido cargos dentro de la administración pública pero no precisamente dentro de la Protección Civil que es el caso de la Delegación Cuauhtémoc, por lo que se hace necesario sean capacitadas, cosa que puede representar un retraso en el funcionamiento de estas Unidades hasta que de nuevo se van reacomodando y se repite el ciclo pues cuando nuevamente salen estos servidores, se reinicia todo el proceso, quedando en segundo plano lo de la

Promoción de la cultura de autoprotección y la elaboración de los *Planes familiares y obviamente los Programas Internos*.

Ya que además influye el que el tema para muchos sea importante y para otros no, de entrada la misma ley nos dice se deben contar con tres años de experiencia o estar certificados; por parte de la Delegación Benito Juárez, mantienen la misma dinámica, es decir, no es tan palpable ni los cambios ni la actividad promotora de la materia, continúan de manera similar actúan bajo petición de parte interesada y con respecto al tema tienen mayor contacto con escuelas en específico, finalmente lo relevante aquí es la propuesta de que estos cargos no sean removibles que haya permanencia en ellos independientemente de los cambios administrativos que haya salvo un motivo de fuerza mayor.

En conclusión, con relación al tema se puede señalar que desafortunadamente los habitantes de las Unidades Habitacionales no pueden ser obligados a cumplir con un Programa Interno y los Planes Familiares de Protección Civil, no tanto porque la ley no lo contemple, sino porque la misma realidad de la sociedad y la forma de vida que se lleva en estas viviendas lo dificultan; lo que se planteó como Hipótesis, fue que con una correcta fundamentación y obligatoriedad de la elaboración de los Programas Internos en materia de Protección Civil, se reducirían los efectos negativos de los desastres y las consecuencias de los mismos en el Distrito Federal, así como la función e intervención que los Órganos Políticos Administrativos tienen en este tema.

En el transcurso del desarrollo del presente trabajo se vio que la fundamentación existe, considerando que por esta entendemos es la forma de establecer bases o fundamentos, generalmente razonados o argumentados, de algo, y nos referimos a que existe mediante los ordenamientos legales que para este efecto se han establecido, con más o menos limitaciones pero esta. Ahora bien en cuanto hace a la obligatoriedad como ya dije las mismas condiciones de vida y en este tipo de vivienda y la falta de compromiso y conciencia por los habitantes de ellas y el no poder responsabilizar a alguien en específico, por que como ya se comentó en ocasiones ni siquiera están organizados por diversas circunstancias; por lo que la obligatoriedad en este caso es y resulta difícil de imponer.

La actividad y las funciones de los Órganos Político Administrativos “*Delegaciones*” sobre todo en las dos que se mencionan como referencia Benito Juárez y Cuauhtémoc, están considerados dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, con respecto a la Protección Civil y por ende se sobre entiende la injerencia que estas tienen en velar que se cumplan todos los aspectos considerados dentro de lo que la ley establece, pero aquí encuentro limitantes que es precisamente el no poder obligar este cumplimiento, por lo que su función queda restringida a solo difundir y propiciar una cultura de auto protección y el multiplicar el conocimiento de la Protección Civil, cómo, a través de adecuadas políticas Públicas.

Hay diversos ordenamientos legales que si contemplan el tema de los Programas Internos e incluso son leyes muy específicas que hablan al respecto como la Ley General de Protección Civil y la Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal además otra que en lo particular refiere de la organización de los habitantes en Unidades Habitacionales considerando se aplican de manera similar el término Condominio o el de Unidades Habitacionales o viviendas Plurifamiliares es la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, sin embargo como ya se comentó en el párrafo que antecede, es complicado obligar a que en cada Unidad se tenga un Programa Interno en materia de Protección Civil, y ya ni que decir de un Plan Familiar, porque, por simple lógica no se puede sancionar a una persona en lo particular por lo que los demás dejen de hacer o hagan, por lo que el camino a seguir es a través de la implementación como ya se mencionó y nuevamente lo reitero de una adecuada Política Pública por parte del gobierno.

Si bien es cierto el hablar de Políticas Públicas y de Protección Civil es complicado o al menos no es algo que se haga muy frecuentemente ya que además al estar revisando bibliografía es escasa comparada a otros temas, de hecho si entendemos a las políticas Públicas como la forma de responder del estado ante las necesidades de la sociedad expresadas como normas o reglas, que se enfocan a satisfacer estas necesidades, mediante la Administración Pública en la forma que esta tenga centralizada o descentralizada donde se involucran la toma

de decisiones y la valoración de las mismas, pudiera resultar algo inútil o no relacionado, sin embargo la Ley General de Protección Civil en su artículo 17, resume de manera conjunta la obligación del Estado mediante quienes intervienen en el funcionamiento de su actividad la responsabilidad, la integración, y el funcionamiento del Sistema de Protección Civil a través de Gobernadores de los estados, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Presidentes Municipales y Jefes Delegacionales, propiciando en el ámbito de sus competencias el correcto funcionamiento de la Protección Civil y lo que esta implica.

Dejando con esto de lado la obligatoriedad, creando y llevando a cabo la generación de Políticas Públicas que en la actualidad, las que se han implementado se enfocan a la prevención de desastres y a la mitigación o reducción de los mismos.

Ha habido avances, palpables en las normas que se han establecido, obvio como se ha comentado sobre todo a partir de 1985 y los sismos que sacudieron al Distrito Federal hoy Ciudad de México pero falta por hacer, igual hasta el día de hoy quedan reducidas a cómo responder a emergencias y a la prevención, además de no considerar la pérdida de continuidad y la capacitación de los que se dedican a velar por el cumplimiento de lo establecido al respecto, pues en cada cambio de administración pareciera cada quien se pone a reiniciar y volver a inventar lo que creen debería ser y no a dar continuidad a lo que ya se estableció; las autoridades encargadas de la Protección Civil deben propiciar la investigación y promover el uso apropiado de toda la información disponible por parte y para los servidores públicos y ciudadanos que se preocupan por el tema sobre todo para tener una sociedad cada vez más preparada para afrontar la problemática que se presenta ante los fenómenos naturales o sociales que alteran el normal funcionamiento de la sociedad, y para estar en condiciones de entrar en un estado de resiliencia, pero finalmente esto solo queda reducido a sensibilización y educación de la sociedad.

## **CONCLUSIONES.**

**Primera.-** La humanidad en sus inicios, siempre se justificó en mitos y religiosidad para explicar su entorno. Se actuaba por instinto sin tener una línea de acción y organización, que pudieran arrojar luz sobre la Protección Civil ni por nombre ni por contexto.

**Segunda.-** En el caso mexicano se tenía la misma concepción que en el resto del mundo antiguo, respecto al origen de la vida misma y lo que sucedía en su entorno sin embargo su cosmovisión era diferente respecto a la muerte, la cual veían como una prolongación más de la vida; por lo que morir en guerra, desastre o de manera natural era una disposición divina y un paso más a la vida eterna, quedando bajo esta perspectiva distantes de aproximarse a la figura de la Protección Civil y a lo que representa su objetivo que es la salvaguarda primero de la vida y después de bienes y entorno, que rodean al ser humano, ya que su valoración a la muerte era de mayor importancia.

**Tercera.-** En el pasado en el antiguo mundo las órdenes religiosas fueron quienes en caso de desastres o epidemias hacían las funciones que hoy día se desempeñan en Protección Civil, en muchas ocasiones apoyados por grupos de gente adinerada que pretendía ganar favores religiosos a cambio de su bondad para con el prójimo.

**Cuarta.-** Las bases de la Protección Civil aparecen como figura en los siglos XIX y XX. Ya que conforme avanzó la humanidad tecnológicamente se hicieron más sofisticadas y sutiles las técnicas de guerra, incrementando el número de víctimas debido al impacto y secuelas no sólo en la población que participaba de manera directa sino en la sociedad civil que era diezmada; teniendo así la necesidad de crear un organismo con injerencia internacional y neutral que permitiera ayudar a estos grupos en situación de emergencia.

**Quinta.-** La Cruz Roja o media luna roja, así como la formación de la Organización de Naciones Unidas y el protocolo I: *Protección a las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales*”, que emana de esta última, son el precedente de la Protección Civil, trabajando en la actualidad de manera conjunta para la salvaguarda de la integridad física de las personas, a nivel internacional.

**Sexta.-** En México se destaca la importancia que se da a la protección Civil a partir de los sismos de 1985, y no porque el fin de esta sea atender situaciones de emergencia en caso de sismos, ya que también contempla cualquier eventualidad derivada de algún otro fenómeno natural o social que resulte en un desastre; pero la magnitud de la tragedia y los resultados funestos de la misma dejaron al descubierto la necesidad de buscar mecanismos de organización para atender este tipo de situaciones, estableciendo el Gobierno Federal, el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), con la finalidad de contar con un sistema de coordinación entre autoridades y sociedad civil de manera eficiente y rápida ante un desastre. Y formando a su vez la Universidad Nacional Autónoma de México con apoyo económico y técnico del Gobierno Japonés el Centro Nacional de Prevención de Desastres, como coadyuvante del mismo SINAPROC con el desarrollo de conocimientos y capacitación.

**Séptima.-** A nivel mundial el aspecto económico y tecnológico juegan un papel determinante en cuanto al desarrollo y fomento en materia de Protección Civil, toda vez que países como Japón y Estados Unidos ante los efectos nocivos de desastres naturales cuentan con más medios para buscar retornar más rápidamente aun estado de resiliencia, en tanto que en América Latina y África debido a su propia historia económica y social son procesos que pueden llevar décadas, como en el caso africano en el que es generalmente la sociedad internacional quien a través de diferentes órganos como Cruz Roja Internacional y la ONU entran a mitigar parte de los efectos devastadores cuando se enfrentan a situaciones destructivas.

**Octava.-** En América Latina respecto a la Protección Civil con México sin duda es Chile tanto en similitud histórica como sismológica y la forma en que han tratado de establecer formas organizativas y de coordinación para hacer frente a situaciones emergentes que serían el equivalente a SINAPROC y CENAPRED en México y que en este país son ONEMI (Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, es el organismo técnico del Estado de Chile encargado de la coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil de esta nación) y los *Carabineros* que son una institución policial y de *Seguridad*

*Pública* que incluso vigilan la eficacia del Derecho en este país, pero que sin embargo apoyan la actividad de ONEMI en el fomento de las actividades de Protección Civil, tratando siempre de fomentar el desarrollo de capital humano a través México de la Escuela Nacional de Protección Civil y Chile mediante la Academia de Protección Civil teniendo este país semejanza también en la elaboración de instrumentos de medición, prevención y planes respecto a la materia.

**Novena.-** Con fundamento en lo que se establece en la Ley General de Protección Civil en el ámbito federal, y en el local en la Ley del Sistema de Protección Civil y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; los Órganos Político Administrativos también denominados como Delegaciones están facultados para guiar la aplicación, atención y vigilancia del cumplimiento de todo lo que compete a la protección civil y es el primer vínculo entre esta y la ciudadanía.

**Décima.-** Dentro de los programas en materia de Protección Civil existe el *Delegacional*, que es un instrumento de planeación, que se elabora a partir de la información que contiene el Atlas Delegacional, para tener una línea de acción para atender las situaciones generadas por el impacto de fenómenos perturbadores en la población, sus bienes y entorno en cada Delegación, en él se prevé para atender a toda la población de una demarcación territorial.

**Décimo primera.-** El Programa General, es el instrumento que igual se elabora a partir del Atlas de Peligros y Riesgos, en el marco del Programa Nacional de Protección Civil, la Ley General de Protección Civil, la Ley del Sistema de Protección Civil y la Ley de Planeación de Desarrollo del Distrito Federal, con lo que se define el curso de las acciones que atienden situaciones derivadas de fenómenos que afectan a la población, determinando responsabilidades, planteando objetivos, políticas, y estrategias. El programa Especial, en este instrumento se encuentran las medidas de prevención y reacción ante los problemas específicos derivados de actividades, eventos o espectáculos públicos de afluencia masiva en áreas o inmuebles diferentes a su uso habitual, que



impliquen riesgo y que sean organizado por persona física o moral pública o privada.

**Décimo Segunda.-** El Programa Interno, objeto de esta investigación, es un programa de planeación que se implementa con la finalidad de determinar acciones de prevención, auxilio y recuperación protegiendo la integridad física de las personas, es decir poniendo todo en un estado de resiliencia, dentro de los lugares que habitan, laboran o a los que concurren, así como para proteger instalaciones, bienes, entorno e información, ante la ocurrencia de fenómenos perturbadores, los cuales van enfocados a tener líneas de acción en caso de desastres.

**Décimo Tercera.-** Corresponde a las Unidades Habitacionales la elaboración y diseño de los *Programas Internos*, de los cuales en los diversos ordenamientos legales que atañen al tema solo se determina quien está obligado a realizarlos, evaluarlos y validarlos. Pero no se establecen medidas coercitivas para garantizar el debido cumplimiento del mismo, por lo que el camino que queda es apegarse a una adecuada Política Pública donde, a través de la educación y concientización, se logra llegar a un beneficio común.

**Décimo Cuarta.-** La falta de organización y desinterés de la gente, propicia que no se cumpla con la elaboración del programa interno en Unidades Habitacionales, pese a que la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, si promueve la formación de un Comité de Seguridad y Protección Civil, se deja a voluntad de los que habitan estos inmuebles, pues se utiliza la palabra promover y no hacer como si fueran sinónimos y por la falta de medidas que garanticen el cumplimiento.

**Décimo Quinta.-** La relación que coexiste entre Bomberos y la Protección Civil es estrecha, ya que se complementan en funciones y objetivos e incluso estos se deben coordinar con la propia secretaria de Protección Civil conforme a la Ley del Heroico Cuerpo de Bomberos y su Reglamento. Los Bomberos Pueden Auxiliar en cuanto a la capacitación de Brigadistas y de la ciudadanía en general como Cultura de Prevención, por ende, a los Habitantes de Unidades Habitacionales.

**Décimo Sexta.-** Actualmente se ha ido dando mayor importancia a los problemas y necesidades que surgen de la vida en común en las Unidades Habitacionales, como la relevancia de organizarse y saber qué hacer en caso de desastres, por lo que en la Ley de Propiedad en Condominio de inmuebles para el Distrito Federal hoy día ya se contempla como actividad complementaria para los condóminos el formar un comité de seguridad y Protección Civil, así como la elaboración de los Programas Internos.

**Décimo Séptima.-** La permanencia en las Unidades de Protección Civil del Servidor Público, que se dedica a la misma, aunque haya cambios de administración se hace de imperiosa necesidad, para dar continuidad en la aplicación de los conocimientos y capacitación adquiridos además de considerar la experiencia que obtienen; hacer también extensiva la capacitación a la población y a los encargados por las diferentes instancias que se dedican a esta, puede disminuir el impacto de un fenómeno perturbador, restando vulnerabilidad a la ciudadanía.

**Décimo Octava.-** La Autoprotección y la Prevención en materia de Protección Civil, van de la mano pues la primera que en sentido estricto es la protección de uno mismo se respalda con la segunda con las medidas que de manera anticipada se van a establecer para reducir el efecto negativo de algún desastre, siendo esta prevención considerada y fundamentada en la Ley del Sistema de Protección Civil.

**Décimo Novena.-** El que la Prevención, como tal este considerada dentro de la Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal, tiene su sustento, en principios que el Estado debe seguir como la búsqueda del bien común para la población, y el que se busque que las Unidades Habitacionales cuenten con un Programa Interno y de paso de manera interna las familias con su Plan Familiar recae precisamente en esta búsqueda del bien común, debiendo ser considerado el tema con carácter de interés general.

**Vigésima.-** El hombre a través de un orden jurídico debe crear y desarrollar las condiciones mínimas de sana convivencia y protección para poder perdurar y atender de manera inmediata los riesgos y consecuencias de un fenómeno

perturbador, facilitando la labor de quienes se dedican específicamente al auxilio después de estos eventos.

**Vigésimo Primera.-** El hecho mismo de que la población que habita en Unidades Habitacionales esta desorganizada en la mayoría de los casos, implica que no se le pueda obligar a cumplir con la elaboración de un Plan Familiar y menos de un Programa Interno con respecto a la Protección Civil, ya que no hay forma de hacer coercible el cumplimiento de la norma que atañe a la materia, en tanto un solo individuo no puede pagar ni asumir la responsabilidad de una colectividad.

**Vigésima Segunda.-** La coercibilidad que el Estado pudiera ejercer con respecto al incumplimiento de lo que la Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal establece en lo que refiere a los Programas Internos en Unidades Habitacionales, queda limitada en tanto que este no puede hacer uso de la fuerza para cumplir lo que la ley marca intentando hacer eficaces los preceptos de la misma.

**Vigésimo Tercera.-** Hoy día se cuenta con normas jurídicas que establecen la función de las autoridades competentes para la aplicación, cumplimiento, vigilancia, y orientación respecto a la Protección Civil, dentro de las cuales queda establecida la obligación de elaborar los Programas Internos, sin embargo no se plantean mecanismos para exigir su cumplimiento, aunado a la realidad social que existe en las Unidades Habitacionales, incluida la apatía que coexiste dentro de sus habitantes; derivan en el hecho de solo poder concientizar a la población a la vez de fomentar la cultura de autoprotección y prevención.

**Vigésima Cuarta.-** La Concientización y la Promoción de la Cultura de Autoprotección y Prevención, incluido en ello el fomento a la elaboración de los Programas Internos en Unidades Habitacionales así como el diseño de Planes Familiares, implica establecer Políticas Públicas idóneas que contemplen la participación de la comunidad involucrándola en la detección de riesgos existentes dentro de sus Conjuntos Habitacionales, mismos que pudiesen resultar en algún desastre e implementando medidas que pudieran minimizar las consecuencias e impacto que de ellos deriven.

**Vigésimo Quinta** .- En la actualidad los Órganos Político Administrativos de manera incipiente conforme a las facultades que la ley les confiere han llevado a cabo esta misión de concientización y orientación a la población en general, sobre todo teniendo contacto con esta para promover y dar a conocer lo que es la Protección Civil y por ende los Planes Familiares y los *Programas Internos*, pero para el cabal cumplimiento no ha sido eficaz en tanto no se puede exigir la obligatoriedad hecho que se desprende de la propia realidad y conformación de la gente que habita en Unidades Habitacionales.

**Vigésimo Sexta**.- Del que se tenga una correcta fundamentación en las normas que atañen a la Protección Civil en el Distrito Federal hoy Ciudad de México no depende que obligatoriamente se dé la elaboración de los Programas Internos, y por ende se reduzcan los efectos negativos de un desastre producido por un fenómeno natural o Social, e igualmente al respecto a las obligaciones de los Órganos Político Administrativos que la misma ley les indica son realizadas, no obstante sus facultades se encuentran limitadas en tanto no la misma ley no estipula la forma de ser exigible.

## **BIBLIOGRAFÍA:**

### **Libros.**

**BASURTO Miranda, Angel:** *La Evolución de México*, México, Herrero, 1969.

**BOISSIER, Pierre:** *Historia del Comité Internacional de la Cruz Roja / de Solferino a Tsushima*. Instituto Henry Dunant- Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, 1963.

**BUSTAMANTE, Raúl:** *Políticas Públicas, Una visión Jurídica para el Desarrollo*; México, Porrúa, 2015.

**CARDOZO Brum, Myriam Irma:** *La Evaluación de las Políticas y Programas Públicos/ El caso de los Programas de Desarrollo Social en México*; México, Porrúa, 2006.

**CASTILLO Luna, Lucio;** IZQUIERDO Ortiz, Juan de Dios: *Análisis y comentarios a la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal*, Porrúa; México, 2012.

**CONTRERAS Bustamante, Raúl:** *La Ciudad de México como Distrito Federal y Entidad Federativa- Historia y Perspectiva*; México, Porrúa, 2001.

**CRESPO, José Antonio;** *Para Entender el Estado*. Nostra Ediciones, México 2006.

**DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto;** LUCERO Espinosa, Manuel: *Elementos de Derecho Administrativo, Segundo Curso*; México, Limusa, 1989.

**ESPINOS Josefina;** MASIÁ, Pascual; SANCHEZ, Dolores y VILAR, Mercedes: *Así vivían los romanos*; España, Ediciones Anaya, 1987.

**ELIZUNDIA Ponce, María del Carmen:** *Antología de Textos, Época medieval*, Tomo III, Biblioteca Historia y Cultura, México, Universidad Anáhuac del Sur, 2004.

**ETIENNE, Robert:** *La vida cotidiana den Pompeya*, Traducción por MIGUEZ, José Antonio; España, Aguilar, 1971.

**FLORESGÓMEZ González, Fernando;** CARVAJAL Moreno, Gustavo: *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*; México, Porrúa, 40ª Edición, 2001.

**FRAGA, Gabino;** revisada y actualizada por FERNÁNDEZ Ruíz, Jorge; *Derecho Administrativo*; México; Porrúa, 2012.

**FRANCO Corzo, Julio:** *Diseño de Políticas Públicas*, IEXE editorial, 2ª Edición. México.2013.

**GARCIA Acosta, Virginia:** *Los Sismos en la Historia de México*; México, Universidad Nacional autónoma de México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología social y Fondo de Cultura Económica. 2001.

**GARZA Salinas, Mario** y RODRIGUEZ Velázquez, Daniel: *Los desastres en México, una perspectiva multidisciplinaria*; México, Universidad Nacional Autónoma de México y Universidad Iberoamericana.2001.

**HENCKAERTS Jean-Marie**, y DOSWALD Beck Louise, traducido por SERRANO García, Margarita: *El Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario*. Buenos Aires Argentina, Comité Internacional de la Cruz Roja, 2007.

**HERRASTI, M. Emilia;** VILLAVICENCIO, Judith: *La Política Habitacional en México y América Latina: Balance y Perspectivas de las Transformaciones Recientes*, México-Azcapotzalco, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, 1998.

**HERRERA Beltrán, Fidel:** *La Vivienda Popular en México*; México, Gernika, 1991.

**HERRERA Tovar, Ernesto** (Diputado: *Panorama de la Protección Civil en el Distrito Federal*; México, Cámara de Diputados LIX Legislatura, III- La Protección Civil en el Distrito Federal, s/a.

**LÓPEZ Zamarripa, Norka;** MORALES Mendoza, Héctor Benito; CONTRERAS Bustamante, Raúl; *Políticas Públicas, Una Visión Jurídica para el Desarrollo*; Porrúa, México; 2015.

**MARTÍNEZ Morales, Rafael I.:** *Derecho Administrativo – Primer curso*; México Universidad Nacional Autónoma de México; Harla. 1991.

**MIRANDA Pacheco, Sergio:** *La Creación del Departamento del Distrito Federal – Urbanización Política y Cambio Institucional 1920-1934*, Instituto de Investigaciones Históricas-Universidad Nacional Autónoma de México. México; 2008.

**PAPANDREOU, Andreas G.:** *El Capitalismo Paternalista*; Madrid, España, Alianza Editorial, 1973.

**OLIVERA Toro, Jorge:** *Manual de Derecho Administrativo*; México, Porrúa, 7ª Edición, 1997.

**ROMERO Recio, Mirella:** Pompeya, vida, muerte y resurrección de la ciudad sepultada por el Vesubio; España, La esfera de los Libros, 2010.

**RUÍZ Fernández, Jorge:** *Derecho Administrativo II Lecciones de Cátedra*, Facultad de Derecho Sistema de Universidad Abierta, UNAM; México, 1995.

**SAENZ Ramírez, Arnoldo R.** *¿Qué Quiere Decir?*; México, Complejo editorial mexicano, 1997.

**SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA**, Dirección General de Educación Primaria en el D.F: Num.2.Colección de Documentos Conmemorativos del DCL Aniversario de la Fundación de Tenochtitlan (Ciudad de México), *Códice Ramírez-Relación del Origen de los Indios*; México, 1976.

**SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA**, con la colaboración del Consejo de la Crónica de la Ciudad de México, A.C., Asociación de Cronistas del D.F. y zonas conurbadas, A.C.; *Ciudad de México-Crónica de sus Delegaciones*, México D.F., diciembre de 2007.

**SOTO Sobreyra y Silva, Ignacio:** *Teoría de La Norma Jurídica*; México, Porrúa, Tercera Edición, 2012.

**YSUNZA Uzeta, Salvador**, OGAZON, Herlinda: *Enseñanza activa de la Historia Universal*, México, Porrúa, 2ª edición, 1972.

**YSUNZA Uzeta, Salvador**, OGAZON, Herlinda, *Nuestro Siglo Historia Contemporánea*, México, Porrúa, 2ª edición, 1974-75.

#### **Legislación:**

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
- *Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal.*
- *Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal*, Publicada el 27 de Enero De 2011 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.
- *Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal*, Publicada el 31 de Diciembre de 1998.
- *Reglamento de la Ley de Propiedad en Condominio para Inmuebles del Distrito Federal.*

- *Ley de La Procuraduría Social del Distrito Federal.*
- *Ley del Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal.*
- *Reglamento de La Ley del Heroico Cuerpo De Bomberos del Distrito Federal.*
- *Ley Del Sistema De Protección Civil Del Distrito Federal-texto vigente. 27 De Noviembre De 2014.*
- *Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal-texto publicado, 08 de Julio De 2011.*
- *Ley Del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal.*
- *Ley Del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal.*
- *Ley General de Protección Civil.*
- *Ley General de Salud.*
- *Ley Orgánica de La Administración Pública del Distrito Federal.*
- *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, 31 de Diciembre de 1994.*
- *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, 31 de diciembre de 1970.*
- *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, 29 de diciembre de 1978.*
- *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal-texto vigente, 29 De Diciembre De 1998.*
- *Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.*
- *Ley para el uso y protección de la denominación y del emblema de la Cruz Roja.*
- *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.*

***Enciclopedias.***

- *Enciclopedias Temática Andromar, España edición especial para Andromar México, 1994.*



- DE PIÑA, Vara Rafael; DE PIÑA, Rafael: *Diccionario de Derecho*; México, Porrúa; 29 a edición, 2000.
- FERNÁNDEZ Editores: *Diccionario Básico Actual*; México 2007.
- FERNÁNDEZ Ruíz, Jorge: *Diccionario de Derecho Administrativo*; México, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México. 2a edición, 2014.
- *GRAN DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO DE MÉXICO VISUAL*, programa educativo visual, México; Andrés León editor.1993.
- *GRAN DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO ILUSTRADO*; Selecciones del Readers Digest, México.1980.
- LAROUSSE- *Diccionario Escolar*; García Cerezo Tomas, México; 2013.
- *Pequeño Larousse, en color, Ramón García- Pelayo y Gross*; Ediciones Larousse, México, 1994.
- PIERRE Colonna, d'Istra: *Diccionario de Términos Jurídicos* (Alberto Rodríguez Zulaica, trad.). Madrid, 3ª edición, Acento Editorial. 1996.
- ZORRILLA Arena, Santiago; MÉNDEZ Morales, José Silvestre: *Diccionario de Economía*; México, 2a edición; Limusa, 1994.

**Manuales.**

Centro Nacional de Desastres **CENAPRED**- Secretaria de Gobernación: *Informe de Actividades 1990 - Programa de Trabajo 1991*.BIB No.8.

**Cuadernos de la CEPAL:** *Elementos Conceptuales para la Prevención y Reducción de Daños, Originados por amenazas Socio naturales*; Naciones Unidas-CEPAL/Sociedad Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ), 2005.

**Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal:** *Conoce tu Gobierno, tú tienes derecho a saber*, colección educativa/No.3, INFO. México; 2009.

**OFICIALÍA MAYOR** – Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales – Dirección de Servicios Generales/ **Departamento de Protección Civil/ Sistema Nacional de Protección Civil**, México-noviembre, 1992.

**Internet y otros documentos.**

ALEMANY García, Macario; **El Concepto y la Justificación del Paternalismo**; Universidad de Alicante. [En línea]; [fecha de consulta 16 de mayo de 2017]; Disponible en:

<<http://www.cervantesvirtual.com/obra/el-concepto-y-la-justificacion-del-paternalismo--0/> >

**ATLAS DE RIESGOS-CENAPRED**, [en línea]; [fecha de consulta el 02 de noviembre de 2016]; Disponible en:

< <http://www.cenapred.gob.mx/es/Publicaciones/.../297-INFOGRAFAATLASDERIESGOS.PDF>>

BARROS Patricio; BRAVO Antonio. **Libros Maravillosos, Sucesor de la Historia de la Aviación** No.16 / Capítulo 02. [En Línea]: Esa loca Aventura del vuelo con motor, [26 de mayo de 2015]. Disponible en:< <http://www.librosmaravillosos.com/la-historia-de-la-aviacion/capitulo-02.html>>

BBC MUNDO, [14 noviembre de 2015] [en línea]; [fecha de consulta 20 de enero de 2016]; Disponible en:< [www.bbc.com/mundo/noticias/2015/11/151113-japon-terremoto-alerta\\_tsunami\\_ppb](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/11/151113-japon-terremoto-alerta_tsunami_ppb)>

**Bienvenidos a las Naciones Unidas**. Son su mundo. Setenta Aniversario de las Naciones Unidas, [en Línea]: *Unas naciones Unidas Fuertes. Un mundo mejor*, [02 de junio de 2015]. Disponible en: <<http://www.un.org>>“simulacro de incendio en el tanque vertical Tv-01 de gasolina Premium por descarga atmosférica (rayo)>

**Biografías y Vidas**, la Enciclopedia Bibliográfica en Línea 2004-2015 [en Línea] <[http://www.biografiasyvidas.com/biografia/p/plinio\\_eljoven.htm](http://www.biografiasyvidas.com/biografia/p/plinio_eljoven.htm)>

**BIOGRAFÍAS Y VIDAS**, La Enciclopedia Bibliográfica en Línea 2004-2015, [en Línea]: **Tito Flavio Sabino Vespasiano** [fecha de consulta 15 de marzo de 2015]. Disponible en:

<[http://www.biografiasyvidas.com/biografia/t/tito\\_flavio.htm](http://www.biografiasyvidas.com/biografia/t/tito_flavio.htm)>

**BUSCA BIOGRAFÍAS**, Equipo Busca Biografías, [en Línea]: **Biografía de Tito Flavio**, [fecha de publicación diciembre de 1999], [fecha de consulta 15 de marzo de 2015]. Disponible en:

<<http://www.buscabiografias.com/biografia/verdetalle/5999/tito%Flavio%20Vespasian>  
o>

**Brigada de Rescate Topos de Tlatelolco A.C.**, [30 de noviembre de 2015];

Disponible en:<<http://www.topos.mx/conocenos>>.

CÁMARA DE DIPUTADOS LXIII LEGISLATURA, [en línea]: **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, [08 de febrero de 2016]. Disponible en:

< <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>>

**Catálogo Único De Trámites y Servicios /PORTAL DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO** [en línea]; [fecha de consulta 13 de marzo de 2017];

Disponible en:

<<http://www.tramitesyservicios.df.gob.mx/index.jsp>>

**Catálogo Único de Trámites Y Servicios del GDF**, [en línea]; [fecha de consulta el 23 de mayo de 2017]; Disponible en:

<[http://www.tramitesyservicios.df.gob.mx/wb/TyS/autorizacion\\_del\\_programa\\_interno\\_de\\_proteccion\\_ci](http://www.tramitesyservicios.df.gob.mx/wb/TyS/autorizacion_del_programa_interno_de_proteccion_ci)>

**CESAC**, [en línea]; [fecha de consulta 20 de febrero de 2017]; Disponible

en:<<http://www.cdmx.gob.mx/atencion-ciudadana> >

**Hábitat**, [en línea]; [fecha de consulta 10 mayo de 2017]; Disponible en:

< [http://www.2006-012.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Habitat\\_Transparencia](http://www.2006-012.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Habitat_Transparencia)>

**Comité Internacional de la Cruz Roja**, CICR; [en Línea]: *Comité Internacional de la Cruz Roja*, [30 de junio de 2015].Disponible en:

< <http://www.icrc.org/es/quienes-somos>>

**Comité Internacional de la Cruz Roja-Guerra y Derecho**, [en línea]; [fecha de consulta 18 de septiembre de 2016]; Disponible en:

< <http://www.icrc.org/es/guerra-y-derecho> >.

**Comisión Nacional de Vivienda** [en línea], CONAVI, [20 de junio de 2016];

Disponible en: <<http://www.conavi.gob.mx/quienes-somos>>

**CRUZ ROJA MEXICANA-Sede Nacional**, [en línea]; [fecha de consulta 18 de septiembre de 2016]; Disponible en:

< [http://cruzrojamexicana.org.mx/?page\\_id=154](http://cruzrojamexicana.org.mx/?page_id=154) >.

**Cruz Roja Mexicana, Estatuto de la Cruz Roja de México**, [en línea]; [fecha de consulta 22 de octubre de 2016]; Disponible en:

<[http://www.planetaj.cruzrojamexicana.org.mx/pagnacional/secciones/Juventud/Contenido/PlanetaJ/downloadfiles/Estatutos\\_de\\_Cruz\\_Roja\\_Mexicana.pdf](http://www.planetaj.cruzrojamexicana.org.mx/pagnacional/secciones/Juventud/Contenido/PlanetaJ/downloadfiles/Estatutos_de_Cruz_Roja_Mexicana.pdf)>.

**¿Cuál es la Utilidad de Los Atlas de Riesgo?**, [en línea]; [fecha de consulta el 23 de junio de 2017]; Disponible en:

<<http://www.gob.mx/cenapred/articulos/cual-es-la-utilidad-de-los-atlas-de-riesgos-conveccionnacionaldeproteccioncivil2015>>

**Definición de Resiliencia**, Autores: Julián Pérez Porto y Ana Gardey; publicado en 2008 y actualizado en 2013. [En línea]; [fecha de consulta 29 de abril de 2017]; Disponible en:

<<http://definicion.de/resiliencia/>>

**Dirección General de Desarrollo Social; Delegación Cuauhtémoc**, [en línea]; [fecha de consulta 05 de marzo de 2017]; Disponible en:

< <http://www.cuauhtemoc.cdmx.gob.mx/paginas.php?id=desarrollo> >

Diario Oficial de la federación, [en línea]; [fecha de consulta 13 de marzo de 2016]. Disponible en:

< [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016)>

DURAN Vargas, Luis Rolando: **Nueva Sociedad Democracia y Política- Terremoto en Haití las causas persistentes de un desastre que no ha terminado**; [marzo-abril 2010], [en línea], [10 enero de 2016], Disponible en: <<http://nuso.org/articulo/terremoto-en-haiti-las-causas-persistentes-de-un-desastre-que-no-ha-terminado>>

**El Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018**, [en línea], [fecha de consulta 10 de mayo de 2017]; Disponible en:

<<http://www.gob.mx/presidencia/acciones-y-programas/programa-nacional-de-infraestructura-2014-2018>>

EL SIGLO DE DURANGO (Durango-Durango México). [En Línea]: **Pemex realizó con éxito el simulacro mayor contra incendio**: [fecha de consulta 24 de octubre de 2015]. Disponible en: <<http://www.seguridadenamerica.com.mx/noticias/de-consulta/secciones-revist-seguridad-en-america/noticias-sobre-incendios/19563-pemex-realizo-con-exito-el-simulacro-mayor-contra-incendio>>

**ESTATUTO DE GOBIERNO DEL D.F.**, [en Línea]; [fecha de consulta 15 de abril de 2017], disponible en: < [http://www3.contraloria.d.f.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/template/ver\\_mas/6426/32/1/0](http://www3.contraloria.d.f.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/template/ver_mas/6426/32/1/0)>

**ERUM**, *Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas*, de la Secretaría de Seguridad Pública, [en línea]; [fecha de consulta el 29 de octubre de 2016];

Disponible en:

< <http://www.ssp.df.gob.mx/erum.html>>

**Programa de Fomento a la Urbanización Rural**, [en línea]; [fecha de consulta 10 mayo de 2017]; Disponible en:

<<http://www.gob.mx/sedatu/acciones-y-programas/programa-de-fomento-a-la-urbanizacion-rural-fur>>

**FOVISSSTE**, [en línea]: *Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*, [fecha de consulta 04 de junio de 2016], Disponible en:

<<http://www.fovissste.gob.mx/es/FOVISSSTE/Antecedentes>>.

**Gaceta Oficial del Distrito Federal**/ décimo tercer época /31 de diciembre de 2003/nO.103.Bis., [en línea], [02 de enero de 2016], disponible en:

<[www.seduvi.df.gob.mx/portal/docs/programas/programa\\_general/031231-pgdupdf](http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/docs/programas/programa_general/031231-pgdupdf)>

**Gaceta Oficial del Distrito Federal**/El decreto por el que se expide la Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal, aparece publicado el 27 de noviembre de 2014 en la Gaceta No.1995.

**Guía Técnica Para la Elaboración e Instrumentación del Programa Interno de Protección Civil**, Secretaría de Gobernación Sistema Nacional de Protección Civil: [en línea]; [fecha de consulta 15 de Abril de 2017]; Disponible en:

<<http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/Resource/60/1/images/gteipipc.pdf>>

**Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal**, Portal Ciudadano del Gobierno del Distrito Federal, [en Línea]: *Historia de los Bomberos en el Distrito Federal* [fecha de consulta 16 de enero de 2016]. Disponible en:

<[http://www.bomberos.df.gob.mx/wb/hcb/heroico\\_cuerpo\\_de\\_bomberos\\_del\\_distrito\\_federal/\\_rid/3?page=3](http://www.bomberos.df.gob.mx/wb/hcb/heroico_cuerpo_de_bomberos_del_distrito_federal/_rid/3?page=3) >

HISTORIA/CANARIAS/NAVEGACIÓN; **La ONU**, [en Línea]: *La Sociedad de Naciones (1920-1946)*, [15 de junio de 2015]. Disponible en:

<<http://www.mgar.net/soc.onu.htm>>

**INFONAVIT**, [en línea]: *Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*, [fecha de consulta 04 de junio de 2016]. Disponible en:

< <http://portal.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/infonavit/inicio>>.

**INSTITUTO DE VIVIENDA DEL DISTRITO FEDERAL**, [en línea], **INVI**, [20 de junio de 2016]; [disponible] en:

<<http://www.invi.df.gob.mx/portal/invi.aspx>>

LEGISPOL consultores, Consultores especializados en temas Parlamentarios, de Gobierno, Comunicación Política Estratégica, cabildeo y políticas públicas, [en Línea]: **Ingreso de México a la Sociedad de Naciones**, [20 de junio de 2015].

Disponible en: <[http://www.Legispolsc.blogspot.mx/2012/09/ingreso-de-mexico-la-sociedad-de\\_11.html](http://www.Legispolsc.blogspot.mx/2012/09/ingreso-de-mexico-la-sociedad-de_11.html)>

Libros Económicos Editorial, **Reglamento de Construcción del Distrito Federal de 1976**, [en línea], [15 de diciembre de 2015], Disponible en:

<<http://www.smie.org.mx/información-tecnica/reglamentos-construccion-mexico.php?estado=distrito-federal>>

MANDUJANO Sánchez, Angélica; CAMARILLO Solache, Luis y MANDUJANO, Mario A.; [en Línea]: **Historia de las Epidemias en el México Antiguo- Algunos Aspectos Biológicos y Sociales**, [30 de noviembre de 2015]. Disponible en:

< <http://www.Uam.mx/difusión/revista/arb2003/Mandujano.html>>

MARTÍNEZ Ahrens, Juan; El País, [en línea]: **Nace la Ciudad de México y desaparece el Distrito Federal** [fecha de consulta 13 de marzo de 2016]. Disponible en:

<[http://internacional.elpais.com/internacional/2016/01/29/mexico/1454046375\\_598768.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/01/29/mexico/1454046375_598768.html)>

**Métodos de Interpretación Jurídica**; ANCHONDO Paredes, Víctor Emilio., [en línea]; [fecha de consulta 29 de mayo de 2017]; Disponible en:

< <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/quid-iuris/article/view/17406/15614>>

**MONTESINOS Carrera Rafael**, Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, [en línea], [30 de diciembre de 2015], disponible en:

<[tesiuami.uam.mx/revistasuam/Iztapalapa/include/getdoc.php?id=1374&article=1409&mode=pdf](http://tesiuami.uam.mx/revistasuam/Iztapalapa/include/getdoc.php?id=1374&article=1409&mode=pdf)>

**ONEMI**, *Oficina Nacional de Emergencias*, [en Línea], [12 enero de 2016],

Disponible en: <<http://www.onemi.cl/>>.

**ONEMI**/ Ministerio del Interior y Seguridad Pública, *Política Nacional para la Gestión de Desastres*; [en Línea], [14 enero de 2016], Disponible en:

<[http://siac.onemi.gov.cl/documentos/POLITICA\\_NACIONAL\\_PARA\\_LA\\_RRD.pdf](http://siac.onemi.gov.cl/documentos/POLITICA_NACIONAL_PARA_LA_RRD.pdf)>

**ONU**, *Inсараg*; Grupo Asesor Internacional de búsqueda y rescate,

*Preparedness-response*, [en línea], [14 de enero de 2016]; disponible en

< <http://www.insarag.org/es.html>>

**Página del Mundo Grecolatino** en español Asociación cultural, cultura clásica.com, [En línea]: Las Universidades de Alicante y Perugia dedican un museo a Plinio, [15 de marzo de 2015]; disponible en: <<http://www.culturaclasica.com/nuntii2004/febrero/Plinio.htm>>

**PIANUH** (Plan Integral de Atención a Unidades Habitacionales del Municipio de Puebla). [En línea], [30 de junio de 2016]; [Disponible] en:

< <http://instantescaminados.blogspot.mx/2009/07/que-es-una-unidad-habitacional-julio-20.html> >

*Procuraduría Social PROSOC*, [en línea]; [fecha de consulta 28 de febrero de 2017]; Disponible en:

<<http://www.prosoc.cdmx.gob.mx/>>

**HÁBITAT**, [en línea]; [fecha de consulta 10 mayo de 2017]; Disponible en:

<[http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Habitat\\_Transparencia](http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Habitat_Transparencia)>

Fomento a la Urbanización Rural.- atiende necesidades rurales en materia de urbanización.

**Programa de Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales**, [en línea]; [fecha de consulta 10 mayo de 2017]; Disponible en:

<<http://www.gob.mx/sedatu/acciones-y-programas/programa-de-reordenamiento-y-rescate-de-unidades-habitacionales> >

**Programa Interno de Protección Civil**, [en línea]; [fecha de consulta el 17 de abril de 2017]; Disponible en:

<[http://sismos.gob.mx/work/models/sismos/Resource/37/1/images/pipc\\_re.pdf](http://sismos.gob.mx/work/models/sismos/Resource/37/1/images/pipc_re.pdf)>

**Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias**, [en línea]; [fecha de consulta 10 mayo de 2017]; Disponible en:

<[http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/sedesol/programa-para-el-desarrollo-de-zonas-prioritarias PDZP](http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/sedesol/programa-para-el-desarrollo-de-zonas-prioritarias-PDZP)>

**Realiza SEDATU Acciones Para Abatir Rezago en Vivienda**, [en línea]; [fecha de consulta 20 de febrero de 2017]; Disponible en:

<[www.gob.mx/sedatu/articulos/realiza-la-sedatu-acciones-para-abatir-rezago-en-vivienda?idiom=es](http://www.gob.mx/sedatu/articulos/realiza-la-sedatu-acciones-para-abatir-rezago-en-vivienda?idiom=es)>

**RECUPERACIÓN DE ESPACIOS PÚBLICOS**, [en línea]; [fecha de consulta 10 mayo de 2017]; Disponible en:

< <http://www.gob.mx/sedatu/articulos/recuperacion-de-espacios-publicos>>

**Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda**, Gobierno del Distrito Federal, [en línea], [30 de diciembre de 2015], Disponible

en:<[www.seduvi.df.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo](http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo)>

**Secretaría de Gobernación** / Sistema Nacional de Protección Civil, Coordinación General de Protección Civil, Dirección General de Protección Civil/ Subdirección de Coordinación de Planeación Interinstitucional/ Abril 2009.

[En línea]; [fecha de consulta el 05 de noviembre de 2016], Disponible en:

< <http://www.merida.gob.mx/municipio/portal/pcivil/archivos/programa-int.pdf> >

**Secretaría de Protección Civil Distrito Federal** [en línea]: Unidad Estatal [13 de marzo de 2016]. Disponible

en:<<http://www.proteccioncivil.gob.mx/es/ProteccionCivil/EntidadesFederativas?seccion=&entidad=Distrito%20Federal&municipio=>>>



**Secretaría de la Defensa Nacional**, [en línea]: Plan DN-III-E, [10 de febrero de 2016]. Disponible en:< <http://www.gob.mx/sedena/acciones-y-programas/que-es-el-plan-dn-iii-e>>

**Supervisa Protección Civil Simulacro por Fuga de Gas en Unidades Habitacionales**; [en línea]; [fecha de consulta 23 de mayo de 2017]; Disponible en:

<<http://dataC.proteccioncivil.cdmx.gob.mx/boletines/147boletin240517.html>>

**Tiempo la Noticia Digital** (Chihuahua -Chihuahua México). [En Línea]: **Cruz Roja pieza importante para la Protección Civil del país: Puente**, [fecha de consulta 02 de octubre de 2015]. Disponible en:

<[http://www.tiempo.com.mx/\\_notas/2320750](http://www.tiempo.com.mx/_notas/2320750)>

**Virgili, Antoni**, Universidad Autónoma de Barcelona, Historia N6°n/03, National GEOGRAPHIC en Español, [en Línea]: Historia NG y Viajes, *La peste negra la epidemia más mortífera*, [fecha de consulta 22 de mayo de 2015]: Disponible en: <[http://www.nationalgeographic.com.es/articulo/historia/grandes\\_reportajes/7280/peste\\_negra\\_epidemia\\_mas\\_mortifera.html](http://www.nationalgeographic.com.es/articulo/historia/grandes_reportajes/7280/peste_negra_epidemia_mas_mortifera.html)>