

207/160



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"EL MARCO JURIDICO DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL EN MEXICO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :

ENRIQUE OCTAVIO CHAVARRIA ZAPATA



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CD. UNIVERSITARIA

1989



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está 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.

INTRODUCCION

El presente trabajo pretende exponer un panorama general del medio en el cual se desenvuelve la sociedad mexicana y en especial de la problemática urbana que presenta la Ciudad de México, como entidad representativa con mayor concentración de población, infraestructuras y complejidad de servicios, fuente de decisiones gubernamentales en materia económica, política y social, situación que la hacen ser más vulnerable ante diferentes eventos desastrosos que la pueden impactar afectando con ello el desarrollo normal de la sociedad. Así mismo se presenta las atribuciones y acciones que el Estado a través de sus diferentes instancias y órganos desarrolla para afrontar las situaciones de emergencia.

De igual manera se hace referencia al concepto de Protección Civil en México y los objetivos que persigue, como sistema de auxilio ante desastres, comprendiendo tres fases importantes como son la prevención, el auxilio y la recuperación, con la premisa fundamental de proteger a la sociedad y a su entorno. Se presenta ejemplificativamente, la organización, funciones y normatividad que en esta materia han establecido algunos países, a fin de estar preparados para evitar o disminuir las calamidades que alteren la seguridad civil.

Se analizó la legislación actual para identificar a qué Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, Estados de la Federación, inclusive organismos internacionales les corresponde establecer y coordinar las actividades de auxilio a la población en situaciones de emergencia.

La organización, programas y objetivos del Sistema Nacional de Protección Civil, como tema fundamental de donde se derivó la conformación del presente trabajo, fue objeto de una

presentación consolidada, para proponer algunas adiciones y reformas a la legislación que servirán para superar las limitaciones del marco jurídico actual en materia de Protección Civil y que permitan dar permanencia, observancia y obligatoriedad a esta cultura, mediante la creación de la Ley Federal de Protección Civil.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES

- 1.1. Situación Geográfica y Demográfica de la República Mexicana.
- 1.2. Problemática Urbana de la Ciudad de México

1. ANTECEDENTES

1.1. Situación Geográfica y Demográfica de la República Mexicana.

La República Mexicana, localizada en el Continente Americano, tiene una superficie Continental de 1'953,128 Km².- y la insular de 5,073 Km²., limita al Norte con Estados Unidos de Norteamérica con 2,805 Km. al Sur con la zona Suboriental,- Guatemala y Belice 1,122 Km., al Oriente con el Golfo de México y Mar Caribe 2,805 Km. La zona occidental y meridional, Baja California oriental y occidental 3,364 Km. con el Oceano Pacifico 3,974. Esta situada en el hemisferio norte y cruzando en el centro por el Tropic de Cáncer. Su dimensión longitudinal, desde los límites con Estados Unidos de Norteamérica -- por Baja California hasta los de Guatemala, es de 3,000 Km; su anchura mínima es el istmo de Tehuantepec, mide 200 Km. (1).

OROGRAFIA

Tres grandes sistemas orográficos determinan los accidentes del suelo mexicano: la Sierra Madre Occidental, a lo largo del pacífico, cuya altura mayor es el Nevado de Colima;- la Sierra Madre Oriental que va del Este de Texas (EUA) a - - Oaxaca, en la que destacan el Pico de Orizaba, siendo la altura mayor del país (5,747 m) y las de Sierra Negra y Cofre de Perote; la Sierra Madre del Sur, costera paralela al Pacífico seguida de la Meseta de Chiapas. Destaca la Altiplanicie Septentrional (Chihuahua, Coahuila, Durango) y la Meridional - -

(1) Gran Diccionario Enciclopedico Ilustrado. Tomo VIII, 2a. ed. México, Reader's Digest. 1987 p. 2442.

(Hidalgo, Tlaxcala, Querétaro, Guanajuato, Distrito Federal), donde se levantan los picos volcánicos del Popocatepetl, Izta ccihuatl Nevado de Toluca, Malinche, Tláloc, Ajusco, Malacatē petl y Voloxóchitl (2).

El elemento más original del relieve mexicano es el eje neovolcánico, que divide al país a lo largo de los paralelos 19 y 20 de latitud norte.

HIDROGRAFIA

Los ríos que desembocan en el Golfo de México y el Mar Caribe son el Bravo del Norte, el Pánuco, Tecolutla, San Rafael, Papaloapan, Coatzacoalcos, Tonalá, González, Grijalva y Usumacinta. En el Pacífico: El Colorado, Yaqui, Lerma-Santiago, Balsas, Tehuantepec y Suchiate, además de grandes y variados lagos y lagunas (3).

LAS PRECIPITACIONES PLUVIALES

Las precipitaciones pluviales; son un factor determinante en la distribución de la vegetación, de la vida animal y de las zonas que son afectadas por inundaciones.

El noroeste seco, en donde hay porciones que reciben menos de 100 mm. anuales, contrastan con la Costa Caribe, en donde se alcanzan precipitaciones pluviales de 6,000 mm. anuales.

La zona más húmeda de la República Mexicana se localiza a lo largo de la Costa del Golfo y en los ríos y lagunas de Tabasco y Chiapas.

(2) *Ibidem*, p. 2442

(3) *Ibidem*, p. 2442

En la porción costera norte la precipitación es de 1,000 a 2,000 mm. y ésta se incrementa conforme se acerca al sur, alcanzando de 2,000 a 3,000 mm. en la porción istmica - (4).

La precipitación en la Sierra Madre Oriental, es de 2,000 a 3,000 mm. anuales.

En la Península de Yucatán, hacia el norte la precipitación disminuye a partir de cantidades de 3,000 a 2,000 mm. en la porción noroeste de la Península se tiene entre -- 500 y 1,000 mm. de precipitación anual.

El altiplano Central, Oaxaca y las tierras altas del occidente reciben cantidades reducidas, que van de los 500 a los 1,000 mm. anuales. En la Sierra Madre Oriental la precipitación es de 1,000 a 2,000 mm. (5).

Las lluvias en la República Mexicana se producen principalmente entre mayo y octubre, siendo las mayores precipitaciones las que se presentan en el Golfo de México.

CLIMAS

El clima es variado, la mitad sur de México queda dentro de la zona tórrida, donde las diferencias de clima dependen principalmente de la altitud: las tierras bajas y las del litoral son cálidas, templadas las de los altiplanos y frías las de las grandes alturas, en las primeras la temperatura media anual no desciende de los 20°C. en las segundas -

(4) México, Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, D.O. 6 de mayo 1986 p. 55.

(5) *Ibidem* p. 56

de 15°c y en las últimas de 5° c. El país recibe influencias climáticas traídas por las masas de aire que vienen del Océano Pacífico, del Atlántico y el Caribe, o de las regiones - - árticas del norte (6).

VEGETACION

Es muy variada y abundante, se conforma por bosques tropicales; las selvas de Veracruz, Yucatán, Tabasco y Chiapas están pobladas por árboles frondosos y corpulentos; el bosque mixto se da en las zonas de transición a las alturas, pasados los 2,000 mm. de altitud aparecen las coníferas, en las regiones semidesérticas del norte abundan las cactáceas, así como las xerófitas que rara vez pasan de arbustos: en la - - Península de Yucatán predomina la vegetación de las sabanas tropicales (7).

FAUNA

Es muy variada en todo el territorio nacional, habi tan diferentes especies animales, encontramos desde pequeños hasta grandes, como por ejemplo por citar algunos: mono, ardilla, águila, jabalí, puma, jaguar, venado y en las zonas marí timas desde peces pequeños hasta ballena gris, destacando el delfín, león y elefante marino, así como un gran número de moluscos y peces comestibles.

DEMOGRAFIA

De la fusión de los conquistadores españoles con los indígenas mexicanos, nacieron los mestizos que constituyen el 55% de la población de México. El 90% de los mexicanos -

(6) Diccionario Enciclopédico Ilustrado, Ob. cit. p. 2443

(7) Ibídem, p 2443

habla la lengua castellana.

Los grupos étnicos autoctonos más numerosos y que emplean sus propias lenguas son: Nahuatl, Otomí, Maya, Zapoteca, Mixteco, Purepecha y Totonaca (8).

Los datos sobre la población en la época prehispánica se basan en las diversas estimaciones derivadas de estudios arqueológicos y etnohistóricos y en registros especialmente de las autoridades coloniales. De esta manera se ha calculado que hacia 1519 existía en la región mesoamericana 6 millones de indígenas. La conquista española significó para esta población una verdadera catástrofe demográfica, en 85 años se pierde solamente a un millón de la misma. Siendo las causas principales de este descenso la aparición de epidemias y enfermedades, la explotación del hombre en actividades extenuantes y peligrosas como la minería, la construcción de conventos y ciudades, la violencia física y el choque psíquico a que fué sometida la población indígena.

La recuperación de la población se empieza a dar a mediados del siglo XVII cuando la estructura socioeconómica de la colonia se había consolidado. Se considera que en 1650 existían 1.2 millones de habitantes; en 1750 habían unos 3.3 millones y en 1808 se estima que la población se situaba en poco menos de 6 millones de los cuales más de la mitad (3.7 millones) eran indígenas (9).

La guerra de Independencia, por su parte tuvo un alto costo demográfico, afectando a 600,000 habitantes, o

(8) *Ibidem*, p. 2442

(9) Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, Ob. cit. p. 57.

sea 10% de la población en ese entonces (10).

De la etapa del México independiente a nuestros días, el padrón demográfico se ha incrementado gracias a las altas tasas de natalidad y la baja mortandad, ejemplo de ello son los datos que señalan que en 1950 la población era de 8 millones y para 1895 fecha del primer censo general fué de -- 12.6 millones, el segundo censo realizado en 1900 registró -- 13.6 millones de habitantes (11).

El censo de 1910 registró 15.2 millones, de los cua les poco más de 11 millones vivían en localidades rurales. -- Del resto, medio millón se concentraba en la Ciudad de México, poco más de 100,000 en Guadalajara, 9,600 habitantes en Puebla (12).

En 1921 el censo de la población ascendió a 14.4 millones (13).

Al mantenerse constantes los niveles de fecundidad, las tasas de crecimiento medio anual se incrementaron notable mente en 1.7% en 1930 - 1940 (14).

A partir de 1940, el país entró en una etapa de -- desarrollo impulsada por el incremento de las actividades -- agropecuarias y por la industrialización de tecnología sanitaria y de la solvencia social, dió como resultado el aumento de la sobrevivencia de la población.

(10) *Ibidem*, p 57

(11) *Ibidem*, p 58

(12) *Ibidem*, p 58

(13) *Ibidem*, p 58

(14) Consejo Nacional de Población, *México demográfico*, Breviario 1980
P. 24

En 1970 - 1976 las tasas de crecimiento medio anual, continuaron incrementandose, hasta alcanzar el 3.4% (15).

La información que se desprende del censo de 1970 - indica que las tres zonas metropolitanas más pobladas de la - República Mexicana son, la Ciudad de México, Guadalajara y -- Monterrey, que concentran más de la cuarta parte de la pobla- ción (16).

Las áreas metropolitanas se integraron de la siguien- te forma:

El área metropolitana de la Ciudad de México com -- prendía todo el Distrito Federal y los siguientes municipios- del Estado de México: Atizapan de Zaragoza, Coacalco, Cuauti tlán, Chimalhuacán, Ecatepec, Naucalpan, Netzahualcōyotl, Los Reyes, la Paz, Tlalnepantla y Tultitlán.

El área metropolitana de Guadalajara comprendía los municipios de: Guadalajara, Tlaquepaque y Zapopan.

El área metropolitana de Monterrey comprendía los - municipios de: Monterrey, Garza García, Guadalupe, San Nico- lás de los Garza y Santa Catarina (17).

Si se relaciona el tamaño de la población con la - superficie que ocupa cada una de las regiones en que se ha - dividido el país, se observa que la mayor concentración demo

(15) *Ibidem*, p 24

(16) Consejo Nacional de Población, datos básicos sobre la población de México, 1980 - 2000 p. 9

(17) *Ibidem*, p 9

gráfica es la región centro, que ocupa 5% del territorio y contiene 35% de la población. En esta región se encuentra la zona metropolitana de la Ciudad de México, con 20% de la población y 0.2% de la superficie, cifras que muestran la más alta concentración del país. En situación contraria, se encuentran las regiones más extensas y poco pobladas como son la norte, con 11% de la población y 33% de la superficie y la noroeste, con el 8% de la población y 21% de la superficie (18).

Se estima que hasta 1985, la región centro albergaba 37% de la población y la zona metropolitana de la Ciudad de México 21%. Las regiones norte y noroeste alojaban al 10% y 8% de la población, respectivamente (19).

La región occidente, es la segunda más poblada, en 1980 concentraba a 17% de la población y en 1985 a 16%, en tanto que la zona metropolitana de Guadalajara en estos mismos años daba cabida al 3% de los habitantes del país (20).

La tercera región más importante es el noroeste que en 1980 daba cabida al 7% de la población total, cifra que se mantiene para 1985. La zona metropolitana de Monterrey en estos últimos años era habitada por 3% de las personas (21).

Los Estados del Sur, han permanecido poco poblados, Campeche y Quintana Roo, en 1980, registraron 423000 y 228000 habitantes respectivamente, por el contrario los Estados de --

(18) Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, ob. cit. p. 58.

(19) *Ibidem*, p. 58

(20) *Ibidem*, p. 59

(21) *Ibidem*, p. 59

Oaxaca y Veracruz contaban con una población de 2.4 y 5.4 millones en 1980 (22).

Por estados, la población, de acuerdo al censo de 1980, se halla sumamente concentrada. Si se agrupan las 12 entidades con población superior a los 2 millones, se tiene que estas ocupan el 44% del territorio y contienen 70% de la población. Si únicamente se consideran a las dos entidades más pobladas, el Distrito Federal y México, la situación es más desproporcional, ya que en el 1.2% de la superficie se asienta casi la cuarta parte de la población, que es el 24% (23).

El Distrito Federal en 1980, contaba con 6300 habitantes por Kilómetro cuadrado contrastando con las entidades de Baja California Sur, Durango y Chihuahua, que registraban menos de 10 habitantes por Kilómetro cuadrado (24).

Una aproximación mayor a la distribución de la población se tiene utilizando el enfoque de los sistemas de ciudades, o sea, el conjunto de asentamientos humanos, con un espacio común y con un marco de interrelaciones en los aspectos demográfico, económico, político y cultural entre otros, bajo la supremacía de uno de los centros urbanos.

El Centro urbano con mayor concentración de población es el Distrito Federal, el cual absorbe a 24% en 1985. Los otros cuatro sistemas más importantes son Guadalajara, Monterrey, León y Veracruz con porcentajes de población que concentran a 36% (25).

(22) *Ibidem*, p. 59

(23) *Ibidem*, p. 59

(24) Consejo Nacional de Población, *México demográfico*, ob. cit. p. 43.

(25) Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, ob. cit. p. 60.

Las ciudades aisladas que representan el 3% destacan Ciudad Juárez, Oaxaca, Ciudad Victoria, Monclova y Tuxtla Gutiérrez (26).

POBLACION TOTAL POR ENTIDAD FEDERATIVA (27)

ENTIDAD FEDERATIVA

| | | | | |
|--------------------|------------|------------|------------|------------|
| República Mexicana | 25,791.017 | 34,923.129 | 50,694.617 | 69,346.900 |
| Aguascalientes | 188.075 | 243.363 | 354.862 | 521.400 |
| Baja California N. | 226.965 | 520.165 | 922.642 | 1,262.400 |
| Baja California S. | 60.864 | 81.594 | 136.875 | 227.800 |
| Campeche | 122.098 | 168.219 | 263.612 | 382.200 |
| Coahuila | 720.619 | 907.734 | 1,165.976 | 1,607.000 |
| Colima | 112.321 | 164.450 | 253.473 | 350.400 |
| Chiapas | 907.026 | 1,210.870 | 1,642.506 | 2,158.900 |
| Chihuahua | 846.414 | 1,226.792 | 1,693.206 | 1,990.700 |
| Distrito Federal | 3,050.442 | 4,870.876 | 7,229.052 | 9,639.800 |
| Durango | 629.874 | 760.836 | 983.476 | 1,192.700 |
| Guanajuato | 1,328.712 | 1,735.490 | 2,382.647 | 3,135.400 |
| Guerrero | 919.386 | 1,186.716 | 1,677.992 | 2,236.100 |
| Hidalgo | 850.394 | 994.598 | 1,247.088 | 1,559.300 |
| Jalisco | 1,746.777 | 2,443.261 | 3,462.442 | 4,419.200 |
| México | 1,292.623 | 1,897.851 | 4,096.125 | 7,767.900 |
| Michoacán | 1,422.717 | 1,851.876 | 2,428.272 | 3,136.800 |
| Morelos | 272.842 | 386.264 | 653.961 | 960.200 |
| Nayarit | 290.124 | 389.929 | 572.849 | 749.600 |
| Nuevo León | 790.191 | 1,078.848 | 1,789.520 | 2,536.200 |
| Oaxaca | 1,421.313 | 1,727.266 | 2,103.827 | 2,585.900 |
| Puebla | 1,625.830 | 1,973.837 | 2,625.981 | 3,378.000 |
| Querétaro | 286.238 | 355.045 | 512.016 | 752.800 |
| Quintana Roo | 26.967 | 50.169 | 91.250 | 216.900 |
| San Luis Potosí | 856.066 | 1,048.297 | 1,338.338 | 1,719.100 |
| Sinaloa | 635.681 | 838.404 | 1,338.338 | 1,937.700 |
| Sonora | 510.607 | 783.378 | 1,155.837 | 1,540.800 |
| Tabasco | 362.716 | 496.340 | 811.114 | 1,193.200 |
| Tamaulipas | 718.167 | 1,014.182 | 1,530.977 | 1,977.600 |
| Tlaxcala | 284.551 | 346.699 | 441.043 | 564.600 |
| Veracruz | 2,040.231 | 2,727.899 | 4,009.945 | 5,415.200 |
| Yucatán | 516.899 | 614.049 | 790.836 | 1,062.900 |
| Zacatecas | 665.524 | 817.831 | 988.545 | 1,178.100 |

(26) *Ibidem*, p. 60

(27) Consejo Nacional de Población, México demográfico, ob. cit.

POBLACION DE LAS CAPITALS DEL PAIS (28)
(MILES DE PERSONAS)

| CAPITALES | 1970 | 1980 | Tasa de crecimiento anual. 1970 -1980 (%) |
|-------------------------|-------|-------|---|
| Distrito Federal | 6,974 | 9,991 | 3.8 |
| Aguascalientes | 181 | 223 | 2.6 |
| Mexicali, B.C.N. | 267 | 495 | 6.4 |
| La Páz, B.C.S. | 46 | 87 | 6.6 |
| Campeche, Camp. | 70 | 105 | 4.1 |
| Saltillo, Coah. | 161 | 243 | 4.2 |
| Colima, Col. | 58 | 85 | 3.9 |
| Tuxtla Gutiérrez, Chis. | 67 | 104 | 4.5 |
| Chihuahua, Chih. | 257 | 402 | 4.6 |
| Durango, Dgo. | 151 | 239 | 4.7 |
| Guanajuato, Gto. | 37 | 48 | 2.6 |
| Chilpancingo, Gro. | 36 | 74 | 7.5 |
| Pachuca, Hgo. | 64 | 106 | 2.4 |
| Guadalajara, Jal. | 1,194 | 2,178 | 6.2 |
| Toluca, Méx. | 114 | 234 | 7.5 |
| Morelia, Mich. | 161 | 238 | 4.0 |
| Cuernavaca, Mor. | 154 | 295 | 8.2 |
| Tepec, Nay. | 88 | 137 | 4.5 |
| Monterrey, N.L. | 858 | 1,702 | 7.1 |
| Oaxaca, Oax. | 100 | 170 | 5.4 |
| Puebla, Pue. | 402 | 771 | 6.7 |
| Querétaro, Qro. | 113 | 178 | 5.6 |
| Chetumal, Q.R. | 24 | 45 | 6.5 |
| San Luis Potosí, S.L.P. | 230 | 338 | 3.9 |
| Culiacán, Sin. | 163 | 291 | 5.3 |
| Hermosillo, Son. | 117 | 304 | 10.0 |
| Villahermosa, Tab. | 100 | 182 | 6.2 |
| Cd. Victoria, Tamps. | 84 | 142 | 5.4 |
| Tlaxcala, Tlax. | 10 | 13 | 2.6 |
| Jalapa, Ver. | 122 | 213 | 5.7 |
| Mérida, Yuc. | 212 | 344 | 5.0 |
| Zacatecas, Zac. | 50 | 67 | 3.0 |

Población económicamente activa. (29)

(en millones de habitantes)

| | 1940 | 1950 | 1960 | 1970 | 1980 |
|----------|------|------|------|------|------|
| Inactiva | 13.8 | 17.4 | 23.6 | 35.3 | 43.7 |
| Activa | 5.9 | 8.2 | 11.2 | 12.9 | 23.7 |

| | 1940 | 1950 | 1960 | 1970 | 1980 |
|----------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Inactiva | 70.19% | 67.64% | 67.35% | 73.23% | 64.85% |
| Activa | 29.81% | 32.36% | 32.45% | 26.77% | 27.84% |

El rápido incremento de la población a partir de 1930, traé como consecuencia que el volumen de población en edad de - trabajar, aumente también. La incorporación de población a la actividad económica se debe a diversos factores, como son: la - organización social, el crecimiento de la economía, el desarrollo de la educación, la seguridad social, entre otros.

En cuarenta años la población económicamente activa - se cuadruplicó pasando de 6 millones en 1940 a 23.7 millones en 1980.

LA POLITICA DEMOGRAFICA DEL PAIS

Los objetivos y metas que en materia demográfica se han establecido a nivel nacional y regional, que pretenden armonizar la variable de desarrollo para alcanzar la justicia social y el uso irrestricto de las libertades individuales, se basan en dos componentes que integran los fenómenos demográficos del país:

- a) La política de crecimiento natural
- b) La política migratoria (30)

A través de la primera se pretende lograr la disminución del crecimiento de la población a partir del descenso en la natalidad; la segunda tiene como finalidad específica redistribuir geográficamente a la población, para aprovechar de esta manera las potencialidades económicas de la región, al mismo tiempo que se da solución a los desequilibrios regionales (31).

La política de crecimiento natural de la población, esto es, el producto de la fecundidad y mortalidad, está orientada a regular los patrones reproductivos de la población en cada entidad federativa, en forma tal que se alcancen las metas nacionales de crecimiento demográfico total de 2.5% en 1982 a 1% en el año 2000, así como reducir las diferencias de fecundidad que se observan por estados, considerando las condiciones socioeconómicas (32).

(30) *Ibidem*, p. 92

(31) *Ibidem*, p. 92

(32) *Ibidem*, p. 93

La política, tiene como objetivo general modificar la intensidad y orientación de los flujos migratorios atendiendo a los propósitos de reordenar el desarrollo regional y la distribución de la población, para solidificar las bases del desarrollo y organización social del país. De este modo se pretende diversificar y reorientar los flujos migratorios (33).

ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE DIFERENTES PAISES (34)

| PAIS | Población 1980 (miles) | Tasa de natalidad 1975-1980 (por mil) | Tasa de mortalidad 1975-1980 (por mil) | Tasa de cre- cimiento na- tural 1975- 1980 (por - ciento). |
|------------------|------------------------------|--|---|--|
| Total mundial | 4'414.722 | 28.9 | 11.3 | 1.8 |
| Alemania Federal | 60.903 | 9.8 | 12.8 | - 0.3 |
| Arabia Saudita | 8,367 | 48.8 | 18.3 | 3.1 |
| Argentina | 27.056 | 21.4 | 8.9 | 1.3 |
| Australia | 14.487 | 16.6 | 7.9 | 0.9 |
| Brasil | 126.377 | 36.0 | 7.8 | 2.8 |
| Canadá | 24.073 | 16.0 | 7.7 | 0.8 |
| Colombia | 26.907 | 33.8 | 7.9 | 2.6 |
| Costa Rica | 2.213 | 29.1 | 5.3 | 2.4 |
| Cuba | 9.978 | 19.5 | 6.3 | 1.3 |
| China | 956.848 | 22.1 | 8.8 | 1.3 |
| Egipto | 41.995 | 38.6 | 12.8 | 2.6 |
| E.U.A. | 222.159 | 15.2 | 9.1 | 0.6 |
| España | 37.378 | 17.9 | 8.1 | 1.0 |
| Francia | 53.450 | 13.8 | 11.0 | 0.3 |
| India | 693.887 | 36.9 | 14.0 | 2.3 |
| Irán | 38.082 | 43.7 | 13.5 | 3.0 |
| Italia | 56.959 | 13.4 | 9.4 | 0.4 |
| Japón | 116.364 | 15.0 | 6.5 | 0.9 |
| México | 69.347 | 39.5 | 8.5 | 3.1 |
| Nicaragua | 2.737 | 46.6 | 12.2 | 3.4 |
| Reino Unido | 55.888 | 12.0 | 12.0 | 0.0 |
| Suecia | 8.262 | 11.8 | 11.3 | 0.1 |
| Sudáfrica | 29.285 | 37.9 | 10.3 | 2.8 |
| U.R.S.S. | 266.666 | 18.3 | 8.9 | 0.9 |
| Vietnam | 52.299 | 49.9 | 17.6 | 2.3 |

(33) *Ibídem*, p. 93

(34) Consejo Nacional de Población, Datos Básicos sobre la Población de México, 1980-2000 *ob. cit.* pp. 94, 95.

1.2 Problemática Urbana de la Ciudad de México.

La Ciudad de México se localiza en la porción meridional de la altiplanicie Mexicana, en la región denominada -- Cuenca de México, que se encuentra comprendida entre los paralelos $19^{\circ} 01' 18''$ y $20^{\circ} 09' 11''$ de latitud norte y entre los meridianos $98^{\circ} 31' 58''$ y $92^{\circ} 20' 20''$ de latitud oeste de -- Greenwich, y cuenta con una superficie de 9,560 Km². Es de -- mencionar que varias entidades federativas comparten el territorio de la Cuenca de México, siendo el Estado de México el -- que le corresponde una mayor superficie, pero comprende además la mayor parte del Distrito Federal, el occidente de Tlaxcala, una pequeña porción del oeste de Puebla y el Sur del -- Estado de Hidalgo (35).

| Entidad | Superficie en Km ² . | Porcentaje |
|------------------|------------------------------------|------------|
| Distrito Federal | 1,320 | 14 |
| Estado de México | 4,800 | 50 |
| Hidalgo | 2,500 | 26 |
| Tlaxcala | 840 | 9 |
| Puebla | 100 | 1 |
| T o t a l | 9,560 | 100 |

OROGRAFIA

La Cuenca de México se encuentra limitada hacia el norte por las sierras de Tepetzotlán y Pachuca, que se caracterizan por ser las menos elevadas, pues sólo alcanzan una -- altura mínima de 3,000 m. Al sur de la Cuenca se levantan -- las Sierras del Ajusco y de Chichinautzán, que alcanzan un -- altitud de 3,800 a 3,900 m. En el oriente, el límite esta -- constituido por la Sierra Nevada, en donde sobresalen los --

(35) México, Departamento del Distrito Federal, Atlas de la Ciudad de México, Fascículo 2, p. 19.

picos nevados del Popocatepetl y del Iztaccihuatl con 5,747- y 5,286 m. de altura, respectivamente. Hacia el poniente se ubican las Sierras de las Cruces, Monte Alto y Monte Bajo, - de hasta 3,600 m. Todas estas sierras tienen en común su -- origen volcánico (36).

HIDROGRAFIA.

Por ser la Cuenca de México una región geográfica rodeada de sierras, constituye una cuenca cerrada, es decir, aquella en que los ríos y arroyos que escurren desde las pag- tes altas de dichas sierras desaguan en la llanura lacustre- dando lugar a una serie de ciénegas.

Los ríos y arroyos más importantes que bajan de -- las sierras son los que escurren de la porción occidental de la cuenca, destacando por su caudal los ríos Magdalena, de - la Piedad, Remedios y Cuautitlán, estos ríos, más otros de - menor importancia, depositan sus aguas en la parte baja de - la cuenca y antiguamente, junto con los manantiales caracte- rísticos del sur de la cuenca, formaban una serie de lagos:- Chalco, Xochimilco, Texcoco, Xaltocan y Zumpango (37).

PRECIPITACIONES PLUVIALES

Al igual que el resto del territorio nacional, la- época de lluvias se producen principalmente entre mayo y oc- tubre. En un día típico, después de una mañana soleada, se- desarrollan los cúmulos al pie de las montañas para avanzar- después sobre la ciudad. Pasado el mediodía, las nubes han-

(36) *Ibidem*, p. 19

(37) *Ibidem*, p. 20

alcanzado su máximo crecimiento, y ayudadas por la energía calorífica de la Ciudad se precipitan en forma de violentos chubascos sobre el área urbana, especialmente hacia el sur y el poniente (38).

CLIMA

Debido a la latitud a la que se encuentra la Ciudad de México (19° 30'), su clima es tropical de montaña, es decir los rasgos climáticos como la regularidad e intensidad de los aguaceros son típicos de los trópicos.

Está determinado por los sistemas atmosféricos tropicales y extratropicales, distinguiéndose así dos estaciones climáticas bien definidas: el semestre de seca, centrado en el invierno (noviembre-abril) y la estación lluviosa, de mayo a octubre (39).

VEGETACION

La vegetación se agrupa con base en su fisonomía y estructura; de esta manera se distinguen en el estrato arbóreo diferentes tipos de bosques, mientras que en los estratos restantes la vegetación se compone fundamentalmente de matorrales. Existen también algunas comunidades vegetales artificiales que comprenden plantaciones exóticas y cultivos agrícolas.

(38) *Ibidem*, p 37

(39) *Ibidem*, p 37

El bosque de pinos es la comunidad que forma el piso superior de la vegetación arbórea. En la cuenca, este bosque que se circunscribe a las cumbres más elevadas de las sierras. El bosque de ogaineles constituye un eficiente instrumento -- protector del terreno gracias a la existencia de una bien conformada estratificación. La asociación forestal de pináceas se presenta en altitudes mayores de 2,700 m. quedando sujeta a la influencia de un clima templado de condición húmeda. El bosque de enebros se limita a las laderas bajas de las sierras (40).

La comunidad exótica está constituida por elementos arbóreos de plantación reciente, que tienen por objeto reforestar áreas cerriles. Las especies seleccionadas (eucaliptos, casuarinas, pitules, estoraques, álamos y sauces) (41).

Los bosques artificiales se localizan en pequeñas elevaciones en el fondo de la cuenca, en sitios planos adaptados a jardines públicos.

El primer caso se encuentra en los parques nacionales del Tepeyac y del Cerro de la Estrella, situados respectivamente al norte y centro del Distrito Federal; en el Cerro Zacatepetl, al pie del Pedregal de San Angel; en laderas inferiores a la Sierra de las Cruces y en la segunda y tercera sección del Bosque de Chapultepec (42).

Las plantaciones en zona llana se ubican en los bosques de San Juan de Aragón y de Chapultepec.

(40) *Ibédem*, p. 33

(41) *Ibédem*, p. 35

(42) *Ibédem*, p. 35

Los cultivos agrícolas ocupan terrenos propios -- para la actividad y, en menor escala, sitios montañosos forestales inadecuados para el uso agrícola, situación que, junto con los asentamientos humanos, es el principal problema para el equilibrio ecológico de la cuenca.

DEMOGRAFIA

El Distrito Federal concentra en su territorio al 12.4% de los habitantes del país y el 37% de la población urbana nacional. En menos de cinco décadas, se quintuplicó su población, pues de un total de 1,757.350 que tenía en 1940, alcanzó en 1986, cerca de 10 millones de habitantes (43).

Este crecimiento, sin embargo, comienza a disminuir proporcionalmente, debido a que los nuevos pobladores -- que vienen al área metropolitana, ya no residen en el Distrito Federal, sino en los municipios aledaños del Estado de -- México.

La población de la Ciudad de México, esta constituida por gente joven; mientras en 1960 el 65.3% del total tenía entre 0 y 29 años de edad y sólo el 3.4% de la misma contaba con 63 años o más, para 1980 la estructura piramidal se ha -- concentrado todavía más en el primer rubro, donde se localiza el 74.4% de la población, lo cual representa un incremento de 9.1% en este grupo (44).

Para el quinquenio 1980-1985 la conformación de la población por edades, ha conservado casi las mismas caracte -

(43) México, Departamento del Distrito Federal. Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal p. 26.

(44) *Ibidem*, p 26.

rísticas: los rangos de 0 a 29 años de edad representan el 69.8% del total y el 4% corresponde a los grupos de 65 años y más. Esta estructura poblacional es resultado, entre otras razones, de la mejora en las condiciones materiales de vida en la ciudad (45).

La fecundidad de la población capitalina en la actualidad es de 167.2 nacimientos por cada mil mujeres en edad fértil, mientras que la mortalidad infantil es de 5.6 defunciones por cada mil habitantes.

En cuanto a la migración, la Ciudad de México, a sufrido un fenómeno contrario, ya que ha tenido un saldo negativo entre las personas que llegan y las que emigran, principalmente a los municipios colindantes del Estado de México. Sin embargo, este hecho no logra reducir el número total de habitantes, debido al elevado crecimiento natural, que en el citado período ascendió en dos millones de personas (46).

Del total de los residentes en el Distrito Federal, el 98.04% se asienta en la zona urbana de la ciudad, el resto se localiza en los poblados del área de conservación ecológica; éstos últimos crecen actualmente a una tasa del 5.8% (47).

ACTIVIDADES ECONOMICAS

La actividad productiva del Distrito Federal ocupa un lugar predominante dentro de la economía nacional, pues to que participa con el 27.4% del Producto Interno Bruto y el 16.20% de la Población Económicamente Activa (48).

(45) *Ibidem*, p. 26

(46) *Ibidem*, p. 26

(47) *Ibidem*, p. 27

(48) *Ibidem*, p. 29

La Ciudad de México se ha convertido en un complejo urbano donde se localizan las actividades económicas de la más alta productividad, en comparación con el resto del país. Asociados a esta ubicación se encuentran los fenómenos de concentración del mercado, del empleo, del consumo y de la formación de cadenas productivas.

AGUA POTABLE

La Ciudad de México tiene un caudal de abastecimiento de agua potable de 36.8 m³/seg. lo que significa una dotación promedio de 312 litros diarios por persona, para todos los usos (49).

El líquido para abastecer a la Ciudad se capta mediante 1,366 pozos y 60 manantiales, localizados al surponiente de la capital, con una aportación del 71.5%; además, se transfiere agua potable superficial de los ríos Lerma y Cutzamala que aportan 23.5% y 5% del caudal suministrado, respectivamente. Para transportar el agua, se cuentan 443 Km de líneas de conducción, que abastecen a 202 tanques de almacenamiento con una capacidad conjunta de 1.5 millones de m³. Su distribución se efectúa a través de una red primaria de 560 Km. de longitud y otra secundaria de 12.044 Km., su calidad se controla por medio de 244 plantas de cloración, cuatro plantas potabilizadoras, con una capacidad total de 1.1 M³/seg., en las que utilizan procesos físico-químicos para adecuar la higiene del agua (50).

(49) *Ibidem*, p. 35

(50) *Ibidem*, p. 35

DRENAJE

El servicio de drenaje cubre el 76% de la población, con una red primaria de 1,274 Km de longitud y una secundaria de 12,299 Km. Además, se dispone de 64 plantas de bombeo, tanques de tormenta y 90Km. de drenaje profundo; éste se encuentra distribuido de la siguiente manera: 50 Km. de Emisor Central; 14, 10 y 16 Km. en los interceptores central, oriente y centro poniente, respectivamente (51).

El 24% de la población que carece de este servicio se ubica en la periferia de la ciudad, donde las aguas residuales se descargan a los cauces de los ríos y en las barrancas; en las partes planas, se vierten las aguas negras directamente al suelo o las desalojan a las calles, con la cual se provoca la contaminación de los acuíferos subterráneos (52).

VIVIENDA

Actualmente, en el Distrito Federal existen aproximadamente 1.9 millones de viviendas, de las cuales 419.798 -- (el 22%, no cuentan con la infraestructura necesaria o están construidas con materiales no duraderos)(53).

Debido a los macrosismos acontecidos en septiembre de 1985, el sector de vivienda se vio seriamente afectado, -- principalmente en las delegaciones Gustavo A. Madero, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza.

(51) *Ibidem*, p. 37

(52) *Ibidem*, p. 37

(53) *Ibidem*, p. 47

TRANSPORTE

Los volúmenes de transporte en el Área Metropolitana de la Ciudad de México son del orden de 22.3 de viajes/persona día. Estos traslados son cubiertos en un 40% por autobuses urbanos y suburbanos; 9% mediante el Sistema de Transporte Colectivo Metro; el 19% se realizan en autos particulares; el 9% en taxis de varios tipos; el Sistema de Transporte Eléctrico el 2% y otros medios el 1% (54).

El parque vehicular particular en el área metropolitana de la Ciudad de México, se calcula en aproximadamente 2.3 millones de unidades (55).

ABASTO

Al Distrito Federal ingresan actualmente 13,000 toneladas diarias de alimentos para consumo interno y distribución externa. Estas llegan a la ciudad de la siguiente manera: 50% de los productos, a través de las carreteras que vienen de Puebla y Veracruz; 29% acceden por vías provenientes de Querétaro; por las carreteras de Morelos el 9%, de los accesos que comunican con Toluca el 8% y, finalmente, el 4% procede del Estado de Hidalgo (56).

Para su almacenamiento y distribución, el sector público cuenta con una infraestructura compuesta por una Central de Abastos, 289 mercados públicos, 53 mercados sobre ruedas, 480 rutas de tranquis, 37 centros comerciales Conasupo,

(54) *Ibidem*, p. 43

(55) *Ibidem*, p. 44

(56) *Ibidem*, p. 50

86 tiendas del D.D.F. y 96 lecherías D.D.F.- Liconsa. Por su parte el sector privado cuenta con 89 tiendas de autoservicio (57).

EDUCACION

En el ramo de la educación en el Distrito Federal existe una demanda potencial de más de 4.4 millones de estudiantes entre los 4 y 24 años de edad, de los cuales aproximadamente 2 631 122 demandan los niveles de preescolar, primaria y secundaria, en educación media superior 633 873 y 1 177 617 en nivel superior. Sin embargo, el servicio público educativo sólo atiende en el nivel preescolar al 42.4%, mientras que los particulares atienden al 8.7%, por lo que la cobertura -- alcanza 51.1% (58).

Actualmente la capital del país cuenta con 1,091 inmuebles, con un promedio de 2 370 alumnos por plantel en escuelas públicas, lo que representa un déficit de 957 planteles. (59).

MEDIO AMBIENTE

La Ciudad de México en los últimos años, ha tenido un proceso de concentración industrial no planificado, ocasionando serios problemas, entre éstos se encuentra la contaminación ambiental.

La emisión de contaminantes a la atmósfera se ve agravada por las condiciones geográficas del Distrito Federal

(57) *Ibidem*, p. 51

(58) *Ibidem*, p. 51

ya que no permite una fácil dispersión de ellos.

Se estima en 30 mil el número de fuentes industriales. Gran parte de las plantas fabriles se ubican al norte y noroeste de la ciudad. Algunos de los principales focos de contaminación atmosférica son la termoeléctrica del Valle de México y la Refinería 18 de marzo que generan aproximadamente el 17% del total de dióxido de carbono emitido a la atmósfera (60).

Los aproximadamente 2.5 millones de vehículos automotores producen alrededor del 75% de los gases contaminantes emitidos a la atmósfera, siendo su principal componente el monóxido de carbono (61).

Se generan diariamente 6,495 toneladas de basura doméstica, 872 toneladas de recolección en la vía pública y 2,372 toneladas de desechos industriales, comerciales y de servicio. Tales desperdicios se depositan en dos basureros municipales y en una planta de procesamiento (62).

Como consecuencia de la tala inmoderada, la erosión y la extensión del área pavimentada sobre los suelos permeables, se ha reducido la recarga de los mantos acuíferos, poniendo en peligro la permanencia de éste recurso y la estabilidad del suelo en áreas lacustres, hoy urbanizadas, con riesgo para los edificios altos y pesados, que se vuelven más vulnerables a los hundimientos o sismos.

(60) *Ibidem*, p. 54

(61) *Ibidem*, p. 54

(62) *Ibidem*, p. 54

RIESGOS Y VULNERABILIDAD

Entre las principales calamidades que enfrenta la Ciudad de México, se encuentran cinco grupos de acuerdo al origen de los mecanismos que las producen, y son: Geológicos, hidrometeorológicos, Físico-Químicos, Sanitarios y Socio-organizativos (63).

Las de origen hidrometeorológico, son aquellas que se generan en la atmósfera y aguas superficiales, entre las que se encuentran lluvias, huracanes, tormentas de granizo, inundaciones y sequías. De origen geológico, son aquellas que se producen por alteraciones en la corteza terrestre o el subsuelo, y son el vulcanismo, colapso de suelos y hundimiento regional. Los Físico-Químicos son los provocados en el manejo o utilización de diferentes productos, entre ellos se registran principalmente los incendios y la contaminación ambiental. De origen sanitario, se clasifican en este rubro, aquellos que de alguna forma inciden directamente en la salud y que tienen su origen biológico como son las epidemias y las plagas. Socio-organizativas, se generan por actos y errores humanos y por la interrupción de servicios (64).

Para la identificación de riesgos o calamidades probables en la Ciudad de México, se han considerado sus condiciones geográficas, geológicas, meteorológicas, económicas y sociales entre otras.

(63) México, Departamento del Distrito Federal, Sistema de Protección y Restablecimiento de la Ciudad de México-Frente a Desastres Vol. II, p. 10

(64) *Ibidem*, p. 11

La Ciudad de México como todas las grandes ciudades del mundo por su extensión, la complejidad de los servicios, el papel socioeconómico, administrativo y político que tiene por la concentración de industria, poder y el crecimiento demográfico, la hacen ser vulnerable a los impactos de las calamidades que la pueden afectar en sus diferentes sistemas vitales, como son el transporte, energía eléctrica, agua potable, drenaje, vivienda y abasto, repercutiendo en el desarrollo social y económico del país.

Por la alta propensión a riesgos y trastornos que puedan afectar a la Ciudad de México deberá de apoyarse e impulsar los estudios enfocados a la prevención y atención de desastres.

CAPITULO SEGUNDO

PROTECCION CIVIL

- 2.1. Concepto
- 2.2. Objetivos

2. PROTECCION CIVIL.

2.1 Concepto

El Diccionario define a los vocablos protección, - civil de la siguiente manera:

- . Protección: Acción de proteger.
- . Proteger: Poner al amparo, resguardar, defender (65).
Relativo a los ciudadanos (66).

"La protección civil es un elemento importante de nuestro modo de organización social y de congruencia de nuestra sociedad y constituye una tarea indispensable, consistente, deliberada, global y planificada para proteger, así como conservar al individuo y a la sociedad" (67).

"La salvaguarda de la persona y de la sociedad, - así como de sus bienes y entorno ante la eventualidad de un desastre nacional, es el objetivo básico y premisa fundamental - de un sistema integral de protección civil" (68).

Las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, conciben al propio sistema como un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organiza

(65) García Ramón-Pelayo y Gross. Diccionario Larousse usual, México 1982 p. 603.

(66) Ibídem, p. 152

(67) Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, ob. cit. p.

(68) Sistema Nacional de Protección Civil, Organización, Órgano Ejecutivo y compromisos de participación México, 1987 p. II.

ciones de los diversos grupos sociales, privados y con las autoridades de los Estados y Municipios, a fin de efectuar acciones de común acuerdo destinadas a la protección de los ciudadanos contra los peligros y riesgos que se presentan ante la eventualidad de un desastre (69).

Los componentes principales del sistema son: la estructura institucional, el marco conceptual de planeación, los métodos y procedimientos.

El Sistema se apoya en una estructura institucional, que en distintos niveles de operación define responsabilidades claras para todos los participantes y cuenta como soporte con la infraestructura básica de estas mismas instituciones (70).

La estructura institucional se apoya en un marco conceptual y de planeación que parte de la naturaleza misma del Sistema, interrelacionado con el Plan Nacional de Desarrollo y el Sistema Nacional de Planeación.

Los aspectos programáticos se describen a través del Programa de Protección Civil, del cual se desprenden los subprogramas de prevención, auxilio y apoyo y de estos se dan las acciones para el desarrollo del Sistema.

Los métodos y procedimientos son el aspecto medular del Sistema, ya que permiten la puesta en marcha del mismo, en sus acciones de prevención, auxilio y posibilitan la evaluación y retroalimentación de la etapa de operación (71).

(69) *Ibidem*, p. III

(70) México, Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, ob. cit. p. 22.

(71) *Ibidem*, p. 23

EL PROGRAMA DE PROTECCION CIVIL.

Este Programa se subdivide en dos grandes subprogramas sustantivos, que son el de Prevención y Auxilio, y como consecuencia de éste último el de Apoyo.

Esta división obedece a una diferenciación de la acción en el tiempo con respecto a la eventualidad de un desastre.

En el primer caso las funciones de orientación, vigilancia y apoyo, se traducen principalmente en trabajos de - - coordinación administrativa. En el segundo caso, las funciones ejecutivas se traducen en la realización material de la - protección, la cual constituye el objeto principal de la Protección Civil (72).

(72) *Ibidem*, p. 110

2.2 Objetivos

El objetivo básico del Sistema Nacional de Protección Civil es:

"Proteger a la persona y a la sociedad ante la eventualidad de un desastre provocado por agentes naturales o humanos, a través de acciones que reduzcan o eliminen la pérdida de vidas humanas, la destrucción de bienes materiales y el daño a la naturaleza, así como la interrupción de las funciones esenciales de la sociedad" (73).

Del objetivo básico se derivan dos objetivos específicos que son:

El de prevención, dirigido al conocimiento del estado de cosas previo al impacto del agente perturbador y a las acciones que permiten disminuir sus efectos.

Este objetivo conlleva la dimensión geográfica, social de la naturaleza en general, y los mecanismos de prevención en su accesibilidad y suficiencia.

El segundo objetivo es el de auxilio o atención y se refiere a las acciones de socorro durante la emergencia provocada por el impacto del agente perturbador y a las primeras acciones de recuperación. Este objetivo parte de la premisa de que a pesar de la diversidad de agentes o calamidades que intervienen en el desarrollo de desastres, existe una relativa homogeneidad de circunstancias que permiten desarrollar acciones relativamente semejantes en el auxilio (74).

(73) *Ibidem*, p. 107

(74) *Ibidem*, p. 110

A los objetivos de prevención y de auxilio se agregan el objetivo de apoyo a las tareas de protección civil, -- mismos que cubren un rango muy amplio que va desde la planeación hasta el control (75).

(75) *Ibidem*, p. 111

CAPITULO TERCERO

LA PROTECCION CIVIL EN OTROS PAISES

3.1. Italia

3.2. Japón

3.3. Perú

3. LA PROTECCION CIVIL EN OTROS PAISES

La humanidad a través del devenir histórico ha sufrido el embate de desastres tanto naturales como provocados.

Cuando el hombre se agrupa y surgen las primeras comunidades, los fenómenos naturales como inundaciones, erupciones volcánicas, sismos, pestes, entre otros, se convierten en un adversario para su integridad y permanencia en la tierra al impactar, en mayor o menor grado, su bienestar y desarrollo, - inclusive hasta llegar a desaparecer culturas o ciudades enteras.

El desarrollo tecnológico e industrial y las grandes concentraciones, son factores que paradójicamente, en lugar de garantizar la seguridad de la comunidad propician riesgos que ponen en peligro su estabilidad.

Por ello en épocas recientes, diferentes países han ido conformando sus sistemas de protección civil, en busca de acciones que permitan garantizar la adecuada predicción, prevención y auxilio a la población ante situaciones de grave - riesgo colectivo o desastre.

En el presente capítulo se expone en forma general, - de manera ejemplificativa y comparativa, el concepto, organización y normatividad de algunos sistemas de Protección Civil, - correspondientes a países que en forma organizada, prevén acciones de atención y auxilio ante eventos desastrosos.

3.1 Italia

La Protección Civil en Italia.

De acuerdo a la Ley de Protección Civil del 8 de diciembre de 1970, n. 996, la Protección Civil era solamente entendida como el prestar socorro a la población que había sufrido alguna calamidad.

El nuevo concepto en vigor se desarrollo en tres direcciones fundamentales:

- . Previsión y prevención de las posibilidades de riesgo.
- . Socorro a la población en desgracia.
- . Intervenciones para restablecer socio-económicamente la zona de desastre.

El objetivo de la Protección Civil es velar por la integridad de la vida y de los bienes en situaciones de catástrofe y calamidad, ya sean naturales, industriales o de otros acotencimientos y, del peligro de ellos mismos. Se pretende tanto atender las emergencias como prevenirlas (76).

La organización de la Protección Civil, se integra de la siguiente manera:

Esta regido por el Ministro Coordinador de Protección Civil y es auxiliado en sus funciones por un asistente técnico, un asistente de relaciones exteriores y un consejero jurídico-administrativo.

(76) El Dipartimento de la Protezione Civile, Roma, Aprile 1985, traducción, Elisa Romo de Portilla, El Departamento de la Protección Civil Italiano, Roma, Abril 1985, p.4.

El Departamento de Protección Civil esta conformado por las siguientes unidades y servicios:

- . Gabinete
- . Oficina legislativa y de asuntos extraordinarios del Ministro.
- . Oficina de prensa
- . Servicio de emergencia
- . Servicio de coordinación de las actividades de -
previsión y prevención.
- . Servicio de obras públicas de emergencia
- . Servicio de presupuesto-contabilidad y asuntos -
administrativos (77).

Los siguientes centros desarrollan funciones normativas y de apoyo al servicio de emergencia para garantizar la --
eficacia de las intervenciones y de las medidas de protección-civil; asegurando turnos de servicio las 24 horas del día.

- a) Centro operativo aereo unificado "C.O.A.U."
- b) Centro operativo de emergencias en el mar
"PROCIVILMARE"
- c) Centro de estudios y aplicación informática
"C.A.S.I." (78).

El Comité Operativo para emergencias, se constituyó el 16 de octubre de 1984 por decreto del Presidente del Con --
greso de Ministros para coadyuvar con el Ministro Coordinador-de Protección Civil en las actividades relativas e intevencio-
nes para ayudar a la población en desgracia, aún en las activi-
dades de carácter preparatorio (79).

(77) Ibídem, p. 7

(78) Ibídem, p. 8

(79) Ibídem, p. 6

El Servicio de Emergencia provee y asegura una intervención rápida en la asistencia de la población en desgracia - a través de la coordinación e integración de los planes de - atención con los componentes de la protección civil, ya sean - calamidades de origen público, individual o voluntario. Además atiende la organización de control de incendios, rescates en el mar en colaboración con los servicios de telecomunicaciones del centro operativo aéreo unificado y del centro de situaciones (80).

El Centro de Situaciones; recibe y evalúa las notificaciones de calamidades. En particular se interesa por terremotos, erupciones volcánicas, desastres hidrológicos, accidentes químicos y nucleares, incendios que comprenden grandes - áreas urbanas o territoriales. Su objetivo fundamental es responder inmediatamente a la solicitud del socorro, en caso de - la calamidad, enviando a la zona de desastre materiales, medios y hombres para hacer frente a la situación. En situación de emergencia este centro asume, junto con otros operarios representantes de servicios especializados, las funciones de - "Sala Operativa", para coordinar el servicio (81).

Servicio de Coordinación de Actividad de Previsión y Prevención, es responsable de;

- Predispone las medidas para prevenir el seguimiento de situaciones calamitosas y por consiguiente, limitar sus efectos;
- La captura de datos para la elaboración de mapas temáticos de riesgos específicos;

(80) Ibídem, p. 10

(81) Ibídem, p. 13

- La promoción del estudio e investigación de la previsión de riesgos, organiza el material científico y documental;
- Activa estudios e investigaciones para elaborar reglamentos de prevención;
- Mantiene las relaciones con los diversos ministerios y organismos que desarrollan actividades técnico-científicas que interesan a la protección civil (82).

Comisión de Grandes Riesgos; es el que integra - al Departamento de Protección Civil con la comunidad científica nacional y por ende el Órgano asesor-científico de más alto nivel y cuyos objetivos son:

- a) Evaluar los grandes riesgos e identificar las intervenciones, sobre todo a nivel preventivo.
- b) Clasifica las exigencias de investigación y - exámen de datos propuestos por instituciones y organizaciones para la vigilancia de fenómenos naturales que puedan provocar calamidades.

Estos objetivos abarcan los cinco riesgos principales a los que esta expuesto el territorio italiano y son:

- Sísmico
- Volcánico
- Hidrológico
- Químico-industrial
- Incendios (83).

(82) *Ibidem*, p. 15

(83) *Ibidem*, p. 16

El Servicio para las obras públicas se ocupa de examinar las solicitudes relativas a la reparación y construcción de las obras públicas dañadas por calamidades y que pueden gravar el fondo económico de protección civil.

El voluntariado, se entiende como la expresión participativa de los ciudadanos.

Principales Disposiciones Legislativas y Administrativas en Italia.

Ley 12 de agosto de 1982, no. 547.- Decreto-ley-10 de julio de 1982, n. 428.

Asegura la utilización de aeroplanos militares para prevención y extinción de incendios.

Ley 23 de diciembre de 1982, n. 938.- Decreto -- ley 12 de noviembre de 1982, n. 829. Concierne a intervenciones urgentes en ayuda de la población en desgracia debido a una calamidad natural o a situaciones excepcionales.

Disposición del fondo para sufragar gastos de -- protección civil en momentos de emergencia, así como para reparación de daños.

Para el cumplimiento del decreto se asignan puestos civiles y militares a nivel directivo, administrativo, -- etc. El dinero que se utilice del fondo será reembolsado por el ministerio del tesoro.

Ley 10 de mayo de 1983, n. 180. Disposiciones -- para la defensa del mar.

Disposición de todos los medios para prevenir -
o eliminar la contaminación del mar o litoral (84).

Otras Leyes que se revisan para el Decreto del
16 de octubre de 1984.

Decreto ley 10 de julio de 1982, n. 428, que mo-
dificado se convirtió en la Ley 12 de agosto de 1982 n. 547.

Decreto ley 12 de noviembre de 1982. n. 829 --
que modificado se convirtió en la ley 23 de diciembre de 1982
n. 938.

Decreto ley 7 de noviembre de 1983, n. 623 que-
modificado se convirtió en la ley 23 de diciembre de 1983, --
n.748.

Decreto ley 26 de mayo de 1984, n. 159 que se -
convirtió en la ley 24 de julio de 1984, n. 363.

Decreto 16 de abril de 1984 relativo a la dele-
gación del ejercicio de las funciones de la coordinación de -
protección civil.

Decreto del 14 de septiembre de 1984, publicado en -
la GACETA OFICIAL n. 269 el 29 de septiembre de 1984, concer-
niente a la organización del Departamento de la protección -
civil (85)

(84) Ibídem, p. 20

(85) Ibídem, p. 6

3.2 Japón

El Sistema de prevención de desastres en Japón, tiene como objeto la prevención de riesgos de toda clase, así como la protección de las personas, bienes y el medio ambiente contra los accidentes, los siniestros y las catástrofes.

Japón está sujeto a sufrir desastres naturales causados por tifones, sismos, depresiones territoriales, erupciones volcánicas, provocados por condiciones geográficas y meteorológicas.

La organización para prevenir y atender emergencias en Japón, se integra de la siguiente forma:

Como titular el Primer ministro quien es el que aprueba el plan básico para prevención de desastres, que es sometido a su consideración por el Consejo Nacional de Prevención de Desastres.

El Consejo Nacional de Prevención de Desastres:

Lo Preside el Primer Ministro y se integra por los diversos ministros y presidentes de agencias del Gobierno Japones Presidentes de Prefecturas y Municipios, así como de representantes sociales y personas experimentadas en la prevención y atención de desastres.

El Buró Nacional de Prevención de desastres, está integrado y coordinado con el Congreso Nacional de Prevención de desastres, y su objetivo es coordinar el plan antidesastre con los Ministros y Agencias.

La Organización del Buró de Prevención de desastres son:

La oficina de Plancación Policial de Prevención de desastres que es la responsable directa de prevenir y atender las emergencias.

La oficina coordinadora de prevención de desastres, que coordina a todas las dependencias oficiales y privadas para establecer las normas de seguridad ante desastres.

La oficina de prevención de desastres por movimientos telúricos, que realiza investigaciones orientadas a la prevención de desastres por temblores para disminuir los daños a la sociedad y sus bienes. La división operativa que desarrolla los programas contra desastres y una oficina de comunicaciones. Esta división instala y opera en Centro de Prevención de desastres.

Las Prefecturas y Municipios, establecen sus propios Consejos de prevención y atención ante desastres, realizan la coordinación de la atención del desastre de acuerdo a su jurisdicción. Organiza los servicios especializados en atención de emergencias y da intervención a todos los ciudadanos con trabajos específicos para mitigar la emergencia (86).

El Centro Nacional de Investigación de Prevención de Desastres:

(86) Nla's Disaster Prevention Radio Communications System, National.

En dicho Centro se realizan investigaciones de prevención de desastres originados por sismos, vientos, meteorología a fin de disminuir los daños que puedan ocasionar. Se investiga por medio de sistemas de detección de sismos con la -- telemetría y sismógrafos ubicados en diversas regiones del -- país y diversas profundidades de la tierra y en el mar interco -- municados con satélites. En cuanto a información; asegura y -- transmite la información del desastre previo el análisis y pro -- cesamiento de datos.

Esta pendiente y da aviso de la alarma para evacuar lugares (87).

Los planes específicos para la prevención y aten -- ción de desastres que tiene Japón son:

Plan para solicitar asistencia y cooperación mutua.
 Plan para la prevención de incendios y manejo de ma -- teriales explosivos.
 Plan para la prevención y atención de Sunamis.*
 Actividades policiales y control de tráfico.
 Plan de evacuación
 Plan de salvamento y rescate
 Plan para casos de emergencia médica
 Plan para la suplencia del agua potable y atender -- las necesidades prioritarias.
 Plan de emergencia para el transporte
 Plan para prevención de epidemias, tratamiento y sa -- nidad.

(87) Tokyo Metropolitan Government Disaster Planning, Japan, 1982, p. 1 Traductor Martha Ramírez, México, 1989.
 * Maremoto

Plan de educación, finanzas y labores
Plan de salvaguarda para la población en caso
de emergencia.

El Plan general de prevención de la Zona Metropolitana se compone de planes de las Prefecturas que se confeccionan con los planes de los Municipios. Estos planes están divididos en 24 delegaciones y cada barrio o sector tiene un Delegado responsable y es el encargado de movilizar a las personas damnificadas a una zona de resguardo o albergue. Cuenta con 137 albergues oficiales, de fácil acceso por las rutas perfectamente -- definidas, en una área de 240 Kms.

En la Ciudad de Tokio, los sistemas especializados - en investigación de desastres clasifican a los desastres urbanos en dos tipos:

De primera clase; que son los daños causados por un fenómeno natural, ejemplo: el rompimiento de las tuberías que conducen el gas doméstico.

De segunda clase: es el resultado de los originados de primera clase, ejemplo: los incendios y/o explosiones originados por las fugas de gas (88).

Las acciones de prevención y atención de desastres son normadas por el Código de Operaciones de prevención y atención de desastres.

(88) *Ibidem*, p. 30

Al analizar la bibliografía en materia de prevención y atención de emergencias mayores que han desarrollado países de economía avanzada, se encontró la problemática de que no existen traducciones al Español, pero si a idiomas de países con semejante grado de economía, tal es el caso de Italia y Japón que todos los volúmenes que hay en la materia de Protección Civil, se encuentran escritos en su lengua nacional o traducidos al idioma inglés.

3.3 Perú

El gobierno peruano ha establecido en su estructura administrativa y en su legislación el concepto y actividad de Defensa Civil, que en otros países incluyendo a México se denomina Protección Civil y está enfocado a la prevención y atención de desastres.

La nación peruana considera a la Defensa Civil como el "Conjunto de medidas permanentes destinadas a prevenir, reducir, atender y reparar los daños a personas y bienes, que pudieran causar o causen los desastres o calamidades" (89).

Los objetivos del Sistema de Defensa Civil son:

- Prevenir daños, evitandolos o disminuyendo su magnitud;
- Proporcionar ayuda y encauzar a la población para superar las circunstancias del desastre o calamidad;
- Asegurar la rehabilitación de la población afectada;
- Concientizar a la población en el rol de la Defensa y su participación en ella; y
- Asegurar, en cualquier caso, las condiciones que permitan el desenvolvimiento ininterrumpido de las actividades del país (90).

La estructura del Sistema de Defensa Civil comprende los siguientes niveles:

(89) Sistema de Defensa Civil, Decreto Ley, no. 19338. Su reglamento y normas conexas. Lima Perú, 1983, p. 8

(90) *Ibidem*, p. 8

Comité Nacional de Defensa Civil y los Comités Regionales, Departamentales, Provinciales y Distritales de Defensa Civil.

El Comité Nacional de Defensa Civil es el organismo de más alto nivel, encargado de la dirección y supervisión del Sistema. Se conforma por las siguientes autoridades:

Ministro del Interior, que lo preside;
 Ministro de Salud;
 Ministro de Agricultura;
 Ministro de Energía y Minas;
 Ministro de Transportes y Comunicaciones;
 Ministro de Vivienda;
 Presidente del Comando Conjunto de la Fuerza Armada;
 y el Jefe del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social, y a solicitud del Ministro del Interior, podrán participar otros Ministros.

Dicho Sistema cuenta con personal técnico y administrativo adecuado, así como delegados de las entidades públicas y privadas para alcanzar sus objetivos y programas; mediante la realización de las siguientes actividades:

Planear, coordinar y dirigir las medidas de prevención necesarias para evitar desastres o calamidades y disminuir sus efectos;

Orientar a la población sobre el comportamiento a seguir y las responsabilidades por asumir en caso de desastre;

Planear y coordinar la utilización de todos los recursos necesarios, públicos y privados, a fin de contar en forma oportuna y adecuada con los medios indispensables para la ayuda de personas y los bienes;

Asegurar la movilización inmediata de los elementos de rescate y recursos de todo orden a las zonas afectadas;

Asegurar la comunicación rápida con las áreas del país y/o del extranjero, donde pueda llegar ayuda para los damnificados;

Centralizar la ayuda externa e interna que se reciba para fines de la atención de la emergencia (91).

El Sistema cuenta con presupuesto necesario para el desarrollo de sus programas, con cargo al presupuesto del Ministro del Interior.

El Programa de Defensa Civil, comprende los subprogramas de; prevención, emergencia, rehabilitación y reconstrucción.

Los Comités Regionales, elaboran los reglamentos internos, del propio comité y de los comités departamentales, provisionales y distritales, teniendo en cuenta las características regionales, y dicho reglamento es aprobado por el Comité Nacional de Defensa Civil.

El Sistema está normado por disposiciones legales y reglamentarias, que hacen obligatorio su cumplimiento, como son:

Ley Orgánica del Ministerio del Interior. Decreto Legislativo no. 114.

La Defensa Civil, Decreto Ley no. 19338

(91) *Ibidem*, p. 9

Ley del Sistema de Defensa Nacional, Decreto Ley - -
no. 22653.

Ley del Sistema de Defensa Nacional, Decreto Ley - -
no. 22653

Reglamento del Sistema de Defensa Civil, Decreto Ley
017-72/IN.

Creación del Comité Científico para Defensa Civil, -
Resolución Ministerial no. 177-78 PM. (92).

CAPITULO CUARTO

ANALISIS DE LA LEGISLACION MEXICANA SOBRE ATENCION DE DESASTRES.

- 4.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 4.2. Ley General de Población
- 4.3. Ley Orgánica de la Administración Pública
- 4.4. Ley Orgánica de la Armada de México
- 4.5. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal
- 4.6. Ley de Desarrollo Urbano del D.F.
- 4.7. Ley Sobre Contrato de Seguros
- 4.8. Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

- 4.9. Reglamento Interior de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas
- 4.10. Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal
- 4.11. Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional
- 4.12. Legislación Estatal Sobre Desastres
 - 4.12.1 Baja California
 - 4.12.2 Coahuila
 - 4.12.3 Morelos
 - 4.12.4 México
 - 4.12.5 Hidalgo
 - 4.12.6 San Luis Potosí
- 4.13. Acuerdos Internacionales Suscritos por México para la Atención de Desastres

4. ANÁLISIS DE LA LEGISLACION MEXICANA
SOBRE ATENCION DE DESASTRES

En éste capítulo se realiza el análisis de la legislación mexicana y reglamentos de las dependencias de la Administración Pública Federal, así como de Entidades Federativas, para conocer y ubicar aquellas sobre quien recae la responsabilidad de prevenir y atender los efectos destructivos que causan a la sociedad y a la naturaleza los desastres.

4.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 1.- "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y en las condiciones que ella misma establece" -- (93).

Artículo 29.- "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo, con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión permanente, podrá suspender en todo el país o -

(93) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación 1988, p. 21.

en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones -- generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime -- necesarias para que el ejecutivo haga frente a la situación, -- pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin -- demora al Congreso para que las acuerde (94).

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

Fracción VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

Son facultades de la Asamblea de Representantes -- del Distrito Federal las siguientes:

A) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de po licía y bun gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por -- las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión -- para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio -- Distrito Federal, en materia de: ... Protección Civil, (95)

De estos preceptos se desprende el derecho de goce y disfrute de las garantías que otorga la propia constitu -- ción así como sus restricciones; siendo una causa de limita -- ción o suspensión de tal derecho, la perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en --

(94) Ibidem, p. 56

(95) Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federa -- ción, tomo CDVII, 10 agosto 1987, p. 5.

grave peligro o conflicto, como puede ser la originada por - algún desastre natural o provocado por el hombre.

En las recientes reformas a determinados artículos de la Constitución Política, se contempla el incrementar el nivel de bienestar social, así como propiciar el desarrollo económico, social y cultural de los habitantes del Distrito Federal, mediante un órgano de representación ciudadana para la entidad, denominado Asamblea de Representantes del Distrito Federal, integrada por comisionados electos y que tienen la facultad de presentar iniciativas ante el Congreso de la Unión, entre ellas las relacionadas con Protección Civil; con cepto que es incluido por primera vez en la Constitución Federal, pero limitándose al Distrito Federal.

4.2 Ley General de Población

Artículo 3.- Para los fines de esta Ley, la Secretaría de Gobernación dictará y ejecutará o en su caso promoverá ante las dependencias competentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias para:

Fracción XII. Coordinar las actividades de las dependencias del sector público federal, estatal y municipal, así como las de los organismos privados para el auxilio de la población en las áreas en que se prevea u ocurra algún desastre (96).

(96) Bravo Caro Rodolfo, Guía del Extranjero, Ley General de Población, Ed. Porrúa 1988, p. 25

Esta disposición legislativa responsabiliza a la -
 Secretaría de Gobernación, de la coordinación de las acciones
 que la administración pública federal y las entidades federa-
 tivas desarrollen para el auxilio de la población, sin contem-
 plar las diferentes etapas de prevención, auxilio y recupera-
 ción, que integra el programa de Protección Civil.

Proporcionando el auxilio a la población hasta que
 se prevea u ocurra algún desastre, dejando con esto un vacío-
 en los aspectos preventivos.

4.3 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Artículo 29.- A la Secretaría de la Defensa Nacio-
 nal corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

Fracción VI. Planear, dirigir y manejar la movi-
 lización del país en caso de guerra; formular y ejecutar, en-
 su caso, los planes y órdenes necesarios para la defensa del
 país y dirigir y asesorar la defensa civil;

Fracción XIX. "Prestar los servicios auxiliares-
 que requiera el Ejecutivo y la Fuerza Aérea, así como los ser-
 vicios civiles que a dichas fuerzas señale el Ejecutivo Fede-
 ral" (97).

Artículo 39.- A la Secretaría de Salud correspon-
 de el despacho de los siguientes asuntos:

(97) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ed. -
 Porrúa, México 1988 p. 18.

Fracción I. Establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y -- salubridad general ... (98).

Debido a la complejidad de la organización que adopta la administración pública federal y a las funciones específicas que desarrollan en su ramo las distintas entidades y dependencias, se a dejado en segundo término las acciones tendientes a cumplir con los objetivos que persigue la Protección Civil, ya que la ayuda que brindan a la población ante alguna situación de emergencia mayor, se presenta como un servicio -- auxiliar y temporal.

4.4 Ley Orgánica de la Armada de México

Artículo 2.- Son funciones de la Armada de México:

Fracción VII. Auxiliar a la población civil en -- los casos y zonas de desastre o emergencias, actuando por sí -- o conjuntamente con el Ejército y la Fuerza Aérea, conforme al Plan Nacional de Auxilio (99).

La disposición amplía las acciones de auxilio, que por parte del ejecutivo federal se dan a través de una institución militar nacional a la población civil en caso de emergencia mayor o desastre, sin delimitar su área de influencia ante tal circunstancia.

(98) *Ibidem*, p. 44

(99) Ley Orgánica de la Armada de México, Ed. Ateneo, S.A. México 1988. p. 8.

Labor que por parte de las fuerzas armadas nacionales se da en forma limitada, ya que de acuerdo a las disposiciones legales que los rigen, únicamente están obligados a participar en la etapa de auxilio, sin que intervengan necesariamente en la fase de prevención o planeación para afrontar los desastres, además de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, limita su acción en las actividades de planeación civil, al expresar en el artículo 129. "En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tenga exacta conexión con la disciplina militar"..

4.5 Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Artículo 3.- El Jefe del Departamento del Distrito Federal se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, - que comprenden el estudio, planeación y despacho de los asuntos que competen al Departamento del Distrito Federal en los términos de esta ley, de las siguientes unidades administrativas:

Fracción VI. La Secretaría General de Protección y Vialidad para atender, primordialmente, las materias relativas a la seguridad pública y la vialidad (100)

Artículo 17.- Al Departamento del Distrito Federal corresponde el despacho de los siguientes asuntos en materia de gobierno:

(100) Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, Ed. Porrúa, S.A. México, 1987 p. 8.

Fracción X . . . Dictar las medidas tendientes a mantener la seguridad y el orden público, para prevenir la comisión de delitos y proteger a las personas, sus propiedades y derechos (101).

Artículo 21.- Al Departamento del Distrito Federal corresponde el despacho de los siguientes asuntos en materia social y económica:

Fracción IV. Fomentar la integración de grupos de servicio social voluntario y vigilar la protección social para los habitantes del Distrito Federal (102).

En las atribuciones que corresponden al Departamento del Distrito Federal, se consideran diversos aspectos enfocados a la seguridad pública, protección a las personas, sus derechos y propiedades, así como la protección social en general, desarrollados a través de las distintas unidades administrativas que lo integran. Dichos asuntos son afines a los objetivos que persigue la Protección Civil, pero no existe designación clara que incluya el concepto o responsabilise alguna unidad administrativa de las actividades enfocadas en la materia.

4.6 Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

Artículo 89.- El Departamento del Distrito Federal tendrá a su cargo la vigilancia del cumplimiento de las dispo

(101) *Ibidem*, p. 28

(102) *Ibidem*, p. 36

siones de esta ley y de sus reglamentos, así como la adopción y ejecución de las medidas de seguridad e imposición de sanciones.

Artículo 90.- Para los efectos de esta ley, se consideran medidas de seguridad la adopción y ejecución de disposiciones que, con apoyo en sus preceptos, dicten las autoridades del Departamento del Distrito Federal, encaminadas a evitar los daños que puedan causar las instalaciones, las construcciones y las obras tanto públicas como privadas. Las medidas de seguridad son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo y se aplicaran sin perjuicio de las sanciones que en su caso correspondieren (103).

A través de acciones que tienden a preservar y utilizar adecuadamente el medio ambiente, así como para evitar daños a la integridad física de la población del Distrito Federal y de sus bienes, el Departamento del Distrito Federal aporta las medidas correspondientes de prevención.

4.7 Ley Sobre el Contrato de Seguros

Artículo 10.- Por contrato de seguro, la empresa aseguradora se obliga, mediante una prima a resarcir un daño o a pagar una suma de dinero al verificarse la eventualidad prevista en el contrato (104).

(103) Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal Ed. Porrúa, S.A. México 1985, p. 76.

(104) Ley Sobre el Contrato de Seguro, Ed. Porrúa, S.A. México 1983, p.144

Artículo 85.- Todo interés económico que una persona tenga en que no se produzca un siniestro, podrá ser objeto de contrato de seguro contra los daños (105).

Artículo 99.- La empresa aseguradora no respon - drá de las pérdidas y daños causados por guerra extranjera, -- guerra civil, movimientos populares, terremoto o huracán, sal - vo estipulación en contrario del contrato (106).

Artículo 122.- En el seguro contra incendio, la empresa aseguradora contrae la obligación de indemnizar los - daños y pérdidas causados, ya sea por incendio, explosión, ful - minación o accidente de naturaleza semejante (107).

Artículo 151.- El contrato de seguro sobre las - personas comprende todos los riesgos que pueden afectar a la - persona del asegurado en su existencia, integridad personal, - salud o vigor vital (108).

Estos conceptos contemplan el pago o resarcir un - daño generado por alguna eventualidad que afecte la integridad personal o interés económico del asegurado. Siempre y cuando - este considerado el siniestro en el contrato, pero limitándo - determinados riesgos que puedan ser de origen socio-organizati - vo, hidrometeorológico o geológico, situación que hace insufi - ciente el objetivo del seguro, que es el evitar pérdidas económicas

(105) *Ibíd*em, p. 132

(106) *Ibíd*em, p. 135

(107) *Ibíd*em, p. 139

(108) *Ibíd*em, p. 144

demasiado altas cuando se presenta el siniestro y es muy costoso tratar de prevenir o evitar los riesgos. A este concepto debe de adicionarse el objetivo de la protección civil, -- que de manera genérica trata de evitar o disminuir los daños causados a la sociedad y a su entorno, por fenómenos naturales o provocados por el hombre, a través de medidas de prevención, atención y recuperación.

4.8 Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

Artículo 1.- La Secretaría de Gobernación es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal a la que corresponde vigilar en la esfera administrativa el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, fomentar el desarrollo político, conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros Poderes de la Unión, los Gobiernos de los Estados y las Autoridades Municipales; intervenir en las funciones electorales, conforme a las leyes; coordinar las acciones en materia de Seguridad Nacional y Protección Civil, . . .

Artículo 2.- Para el estudio, planeación y despacho de sus asuntos, la Secretaría de Gobernación contará con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas:
 . . .

Subsecretario de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social.

Dirección General de Protección Civil (109).

Artículo 18.- Corresponde a la Dirección General de Protección Civil:

I.- Ejercer las atribuciones que en materia de -- Protección Civil señalen las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales a la Secretaría;

II.- Integrar, coordinar y supervisar el Sistema - Nacional de Protección Civil para garantizar, mediante una -- adecuada planeación, la seguridad, auxilio y rehabilitación - de la población y de su entorno, ante situaciones de desastre, incorporando la participación de todos los sectores de la so - ciedad;

III.- Verificar y emitir opinión sobre los avan - ces del Programa de Protección Civil, los resultados de su eje - cución y de su incidencia en la consecución de los objetivos - y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y, en su caso, - proponer lo necesario para corregir desviaciones y proponer a - la superioridad las reformas pertinentes;

IV.- Proponer políticas y estrategias de opera -- ción para el desarrollo de programas específicos de protección civil;

V.- Establecer la coordinación necesaria con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

(109) Secretaría de Gobernación, Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno Diario Oficial de la Federación, México, 13 de febrero 1989 p. 26.

que le permitan dirigir las tareas de prevención, auxilio, recuperación y apoyo que en el marco de sus atribuciones le corresponden;

VI.- Participar en los procesos y mecanismos que conduzcan a la coordinación de acciones en materia de protección civil, con las entidades federativas y municipios, y a la concertación con instituciones y organismos de los sectores privado y social;

VII.- Manejar y dirigir las actividades de los Centros de Información y Comunicación y el Nacional de Operaciones, en materia de desastres nacionales;

VIII.- Participar en los términos que establecen las disposiciones relativas, en las acciones y tareas del Centro Nacional de Prevención de Desastres;

IX.- Proponer el establecimiento de los mecanismos necesarios para diagnosticar los riesgos prevenibles;

X.- Establecer y apoyar el programa interno de Protección Civil; y

XI.- Realizar las demás funciones que disposiciones legales y reglamentarias le atribuyan, así como aquellas que le confiera el titular del Ramo (110).

Debido a la última actualización, Febrero de 1999 a la estructura orgánica de la Secretaría de Gobernación, se

modificó y adicionó el Reglamento Interior de la misma, incorporando el concepto de Protección Civil.

En dicha estructura se considera una Subsecretaría y una Dirección General de Protección Civil, con facultades -- de integrar el Sistema Nacional de Protección Civil, y de coordinar y supervisar los programas que en materia deban desarrollar las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como de la concertación e inducción con las entidades federativas y de los sectores público y social, con la finalidad de garantizar la prevención, auxilio y rehabilitación de la población y de su entorno ante situaciones de desastre.

Con estas acciones se amplía la estructura y mecanismos por parte del gobierno federal para cumplir con la obligación que tiene de dar seguridad y auxilio a la población contra los desastres naturales o probocados que afectan el desarrollo de la sociedad.

4.9 Reglamento Interior de la Extinta Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, estableció 16 Secretarías, incluyendo la de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, actualmente extinta, -- la cual tenía el encargo entre otros, de formular y conducir -- la política general de asentamientos humanos del país, a través de acciones que permitieran el desarrollo de la comunidad, así como de los programas de prevención y atención de desastres a los asentamientos humanos, producidos por fenómenos naturales o provocados; medidas contempladas en el Reglamento Interior de la propia Secretaría.

Artículo 23.- La Dirección General de Prevención y Atención de Emergencias Urbanas, atenderá el despacho de los siguientes asuntos:

Fracción I. Elaborar programas de prevención y atención a los asentamientos humanos afectados por desastres producidos por fenómenos físicos y siniestros;

Fracción II. Intervenir en coordinación con las dependencias y entidades que deban participar en la atención de las emergencias, en la ejecución de las obras correspondientes;

Fracción III. Elaborar en coordinación con las demás dependencias competentes, programas para motivar adecuar y organizar a la comunidad, para su activa participación en la prevención y rehabilitación de zonas devastadas;

Fracción IV. Realizar estudios para diagnosticar posibles efectos y riesgos en áreas expuestas a desastres;

Fracción V. Elaborar un inventario y diagnóstico de las poblaciones susceptibles de desastres por inundaciones, sismos, meteoros, incendios, explosiones, fenómenos físicos, u otros;

Fracción VI. Proponer sistemas de predicción, información y alerta de desastres;

Fracción VII. Participar conjuntamente con otras dependencias, entidades o particulares, en acciones para evacuar a los damnificados en zonas devastadas, así como en el abastecimiento y distribución de víveres, ropa, atención médica y demás requerimientos;

Fracción VII. Prestar asesoría técnica para evaluar daños en las zonas afectadas por desastres;

Fracción IX. Intervenir en lo conducente, en la elaboración, revisión y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano; y

Fracción X. Las demás que le señalen sus superiores y otros ordenamientos legales (11).

En las modificaciones y adiciones realizadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982 deja de figurar la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y por ende ciertas funciones que realizaba entre ellas las de la Dirección General de Prevención y Atención de Emergencias Urbanas. En el mismo Diario Oficial se da a conocer la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, con funciones afines a Asentamientos Humanos, urbana, vivienda y ecología. Sin considerar los programas de prevención y atención de desastres.

4.10 Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal.

Artículo 2.- Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen, el Departamento del Distrito Federal, contará con las siguientes áreas, unidades administrativas y órganos desconcentrados:

(11) Reglamento Interior de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, México, Diario Oficial de la Federación, 16 Agosto 1977, p. 10

Dirección General de Gobierno (112).

El 26 de mayo de 1988, en el Diario Oficial de la Federación, se publicó el Decreto por el que se adiciona el artículo 18 del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, para quedar integrado de la siguiente forma.

Artículo 18.- Corresponde a la Dirección General de Gobierno:

Fracciones I a XII . . .

XIII. Elaborar modelos matemáticos de medición, simulación y catástrofe, aplicables al Distrito Federal;

XIV. Implantar, operar y desarrollar el Sistema de Protección y Restablecimiento del Distrito Federal, frente a desastres;

XV. Coordinar los dispositivos de apoyo para atender las situaciones de emergencia que alteren el orden público;

XVI. Establecer el Registro Unico de Situaciones de Emergencia;

XVII. Recabar, solicitar y captar la información necesaria para conocer el estado del Distrito Federal en situaciones normales y en situaciones de desastre;

(112) Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, Diario Oficial de la Federación. México, 26 de agosto 1985, p. 82.

VIII. Captar información de la preparación, respuesta y recuperación para casos de desastre, de los organismos responsables de los sistemas de subsistencia y de los servicios de soporte de vida;

XIX. Elaborar, proponer y actualizar normas en materia de desastre dentro del Distrito Federal;

XX. Realizar y difundir programas de orientación y capacitación al público para enfrentar situaciones de emergencia;

XXI. Desarrollar programas de inspección operativa con el propósito de detectar desviaciones y proponer acciones correctivas, y

XXII. Las demás que conforme a las leyes y este Reglamento se le encomienden.

El Departamento del Distrito Federal, en su estructura orgánica cuenta con una dependencia responsable de la elaboración y desarrollo de estudios y planes para la prevención, atención y restablecimiento en situaciones de desastre en la Ciudad de México, además de la coordinación de las acciones de respuesta.

4.11 Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Artículo 5.- El Secretario tendrá las siguientes atribuciones no delegables:

Fracción XIX. Determinar los planes para la seguridad interior de la Nación a efecto de someterlos a la aprobación del Presidente de la República.

Fracción XX. Planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra, formular y ejecutar, en su caso, los planes y órdenes necesarios para la defensa de la Nación y dirigir y asesorar la defensa civil (113).

Artículo 10.- El Comandante de la Fuerza Aérea, es el responsable ante el Secretario de la Defensa Nacional, de la Dirección y administración de la Fuerza Aérea y le corresponde:

Fracción IX. Planear y dirigir la intervención de la Fuerza Aérea en el auxilio de la población civil y en la cooperación con sus autoridades en caso de necesidades públicas en apoyo al Plan Nacional de Auxilio, conforme a las directivas del Secretario.

Fracción XI. Proponer al Secretario los planes tácticos, estratégicos y de defensa aérea, así como los de defensa civil aérea (114).

Artículo 12.- Corresponde al Jefe del Estado Mayor Aéreo, la coordinación y dirección de los trabajos que ejecute este órgano y de aquellos que le sean asignados. El órgano a su cargo auxilia al Comandante para:

(113) Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional, Diario Oficial de la Federación, México, 11 de Mayo de 1977.

(114) *Ibidem*, p. 5

Fracción VI. Mantener al día los planes de auxilio aéreo a la población civil (115).

Artículo 18.- Corresponde a la Dirección General de Ingenieros:

Fracción IX. Planear, coordinar y supervisar, en el aspecto de ingeniería, el auxilio a la población civil en casos de necesidad pública, y prestarles ayuda en otros de carácter social, en apoyo de los planes respectivos (116).

Artículo 19.- Corresponde a la Dirección General de Transmisiones:

Fracción X. Planear, coordinar y supervisar en el aspecto de transmisiones, el auxilio a la población civil en casos de necesidad pública y reforzar las telecomunicaciones civiles cuando se haga necesario, en apoyo al Plan Nacional de Auxilio.

Artículo 20.- Corresponde a la Dirección General de Administración e Intendencia:

Fracción XVI. Planear, coordinar y supervisar la intervención del servicio en auxilio de la población civil y cooperar con sus autoridades en caso de necesidades públicas en apoyo del Plan Nacional de Auxilio.

Artículo 21.- Corresponde a la Dirección General de Sanidad:

(115) *Ibidem*, p. 6

(116) *Ibidem*, p. 7

Fracción X. Planear, coordinar y supervisar la intervención del Servicio en auxilio de la población civil y - la cooperación con sus autoridades en caso de necesidades públicas en apoyo del Plan Nacional de Auxilio.

Fracción XIV. Planear el control de epidemias o plagas para la descontaminación ambiental, en coordinación con otros Servicios Militares y Dependencias Oficiales (117).

Artículo 23.- Corresponde a la Dirección General de Transportes Militares:

Fracción XV. Planear, coordinar y supervisar la intervención del Servicio en auxilio a la población civil y la cooperación con sus autoridades en caso de necesidades públicas en apoyo al Plan Nacional de Auxilio (118).

En las atribuciones de la Secretaría de la Defensa Nacional destacan las tareas en auxilio de la población civil en casos de necesidad pública, coordinando su acción con -- las otras Dependencias Federales y autoridades civiles a fin de limitar los efectos del desastre y auxiliar a las víctimas del mismo.

El Plan Nacional de Auxilio de la Secretaría de -- la Defensa Nacional, fue concebido para auxiliar a la población civil en casos de desastre y es comunmente conocido como "Plan-DN. III.E".

Recientemente diversas dependencias del Ejecutivo federal han incluido en sus Reglamentos Internos el concepto de Protección Civil, dirigido al personal, instalaciones y bienes-

(117) *Ibidem*, p. 8

(118) *Ibidem*, p. 9

con que cuentan, tal es el caso de:

4.11.a Reglamento Interior de la Secretaría
de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

Artículo 7.- Al frente de la Oficialía Mayor - -
habrá un Oficial Mayor, quién tendrá las siguientes atribucio -
nes:

Fracción XII. Establecer, controlar y evaluar -
el Programa Interno de Protección Civil para el personal, insta
laciones, bienes e información de la Secretaría, así como las -
normas necesarias para su operación, desarrollo y vigilancia --
(119) .

Artículo 21.- La Dirección General de Administra
ción tendrá las siguientes atribuciones:

Fracción XXVI. Apoyar el establecimiento, control
y evaluación del Programa Interno de Protección Civil para el -
personal, instalaciones, bienes e información de la Secretaría,
así como aplicar las normas que se emitan para la operación, -
desarrollo y vigilancia del programa (120) .

4.11.b Reglamento Interior de la Secretaría de
Comercio y Fomento Industrial.

Artículo 7.- Al frente de la Oficialía Mayor habrá
un Oficial Mayor, que tendrá las siguientes atribuciones:

(119) Reglamento Interior de la Secretaría de Energía, Minas e Industria
Paraestatal, Diario Oficial de la Federación, México 9 marzo 1989 p. 36

(120) *Ibidem*, p. 45

Fracción XVIII. Establecer, mantener y operar el programa interno de Protección Civil para el personal, instalaciones, bienes e información de la dependencia, apoyada -- por la unidad administrativa encargada de desarrollar y vigilar el cumplimiento de las acciones previstas en el programa - (121).

4.11.c Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública.

Artículo 7.- Al frente de la Oficialía Mayor -- habrá un Oficial Mayor, quien tendrá las siguientes funciones:

Fracción XX. Coordinar las acciones necesarias para promover y mantener el Sistema de Protección Civil en las unidades de la Secretaría y entidades del sector educativo, -- así como el Programa Nacional de Seguridad y Emergencia Escolar en los establecimientos educativos dependientes de las mismas y en aquéllos que cuenten con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios otorgados por la propia Secretaría (122).

4.11.d Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Artículo 5.- El Secretario tendrá las siguientes atribuciones no delegables:

-
- (121) Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Diario Oficial de la Federación, México 16 marzo 1989, p.26
- (122) Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, Diario Oficial de la Federación, México, 17 marzo 1989. p. 23.

Fracción XXXV. Aprobar el programa de protección civil del Sector Reforma Agraria, emitir los lineamientos específicos para conducir las labores de protección civil dentro de las instituciones del Sector Agrario, así como proponer mecanismos de protección civil a los núcleos agrarios y concertar las acciones necesarias con el Sector Social en el que participe la Secretaría para el funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Civil (123).

4.11.e Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Artículo 7.- Corresponden al Oficial Mayor el ejercicio de las siguientes atribuciones:

Fracción XI. Establecer y reglamentar acciones para proteger y asegurar al personal que labore en la Secretaría y los bienes y equipos físicos de su propiedad o estén bajo su administración y dominio, así como operar el Programa de Protección Civil (124).

Artículo 29.- Las Delegaciones se establecerán en el número, lugar y con la circunscripción territorial que determine el Secretario, y tendrán las siguientes atribuciones:

(123) Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, Diario Oficial de la Federación, México, 7 abril 1989, p. 26.

(124) Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Diario Oficial de la Federación, México, 10 abril 1989 p. 52.

Fracción XXI. Participar en el Sistema Nacional de Protección Civil, así como formular e implantar el programa de protección civil, en la Delegación (125).

4.11.f Reglamento Interior de la Secretaría de Pesca.

Artículo 8.- Corresponden al Oficial Mayor - las siguientes atribuciones:

Fracción XXV. Establecer, mantener y operar el programa Interno de Protección Civil para el personal, instalaciones, bienes e información de la Dependencia, apoyado por la Unidad Administrativa encargada de desarrollar y vigilar -- el cumplimiento de las acciones previstas en el programa (126).

Artículo 21.- La Dirección General de Administración tendrá las siguientes atribuciones:

Fracción XXI. Aplicar las medidas dictadas por el Oficial Mayor, en relación con el establecimiento, mantenimiento y operación del Programa Interno de Protección Civil -- para el personal, Instalaciones, Bienes e información de la -- Secretaría (127)

(125) *Ibidem*, p. 69

(126) Reglamento Interior de la Secretaría de Pesca, Diario Oficial de la Federación, México, 14, Febrero 1989 p. 25.

(127) *Ibidem*, p. 39.

4.11.g Reglamento Interior de la Secretaría
de Turismo.

Artículo 7.- El Oficial Mayor tendrá las siguientes atribuciones específicas:

Fracción XVI. Establecer, mantener y operar el programa interno de protección civil para el personal, instalaciones, bienes e información de la Dependencia, apoyado por la unidad administrativa encargada de desarrollar y vigilar el cumplimiento de las acciones previstas en el programa (128).

4.11.h Reglamento Interior de la Secretaría
de Programación y Presupuesto.

Artículo 7.- Corresponden al Oficial Mayor las siguientes atribuciones:

Fracción XIV. Establecer, controlar y evaluar el Programa Interno de Protección Civil para el personal, instalaciones, bienes e información de la Secretaría, así como emitir las normas necesarias para su operación, desarrollo y vigilancia: (129).

-
- (128) Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo, Diario Oficial de la federación, México, 15 Febrero 1989, p. 21
- (129) Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Diario Oficial de la Federación, 24 enero-1989, p. 38.

4.12 Legislación Estatal sobre Atención
de Desastres.

En este subcapítulo se mencionan las disposiciones relativas a la protección de la población en caso de desastre y que son contempladas en algunas Constituciones Políticas de los estados de la federación.

4.12.1 Constitución Política del Estado
de Baja California.

Artículo 49.- Son facultades y obligaciones -
del Gobernador:

Fracción III.- Velar por la conservación del-
orden tranquilidad y seguridad del Estado (130).

4.12.2 Constitución Política del Estado
de Coahuila de Zaragoza.

Artículo 6.- Son facultades del Poder Legisla-
tivo:

(130) Constitución Política del Estado de Baja California,
Diario Oficial de la Federación, México, 17 julio 1986
p. 38.

Fracción XLVI. Solicitar la protección de los - - Poderes de la Unión, en los casos a que se refiere al artículo-122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (131).

Artículo 68.- En los casos de grave perturbación de la paz pública, o cualesquiera otro que ponga a la sociedad en peligro, el Congreso, si se hallare reunido, concederá las - autorizaciones que juzgue necesarias para que el ejecutivo haga frente a la situación. Las facultades extraordinarias sólo podrán concederse en los casos en que se contrae este artículo, - con arreglo a las prescripciones siguientes:

- I. Se concederán por tiempo limitado
- II. En el decreto que con tal motivo se expida, se expresaran con claridad todas las facultades que se concedan al Ejecutivo (132).

Artículo 74.- En los casos de invasión y pertur - bación de la paz pública, la diputación permanente podrá conceder, con carácter de provisional, facultades extraordinarias al Ejecutivo para que haga frente a la situación; pero tan luego - como se otorgue esta concesión, deberá convocar al Congreso a - sesiones extraordinarias para que confirme, notifique o revo - que el acuerdo relativo (133).

Artículo 82.- Son facultades del Gobernador:

Fracción II. Dirigirse al Gobierno Federal, siem - pre que lo estime necesario, para obtener las resoluciones que-

(131) Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza. Diario Oficial de la Federación, México 17 julio 1986. P. 38

(132) *Ibidem*, p. 35

(133) *Ibidem*, p. 36

reclamen el bien público y los intereses del Estado (134).

Artículo 84.- Son deberes del Gobernador:

Fracción IX. Proteger la seguridad de la persona, bienes y derechos de los individuos, y al efecto, mantener el orden, la paz y tranquilidad pública en todo el Estado, haciendo respetar las garantías individuales (135).

4.12.3 Constitución Política del Estado de Morelos.

Artículo 40.- Son facultades del Congreso:

Fracción IX. Conceder al Ejecutivo facultades extraordinarias en alguno o algunos de los Ramos de la Administración, en los casos de grande peligro o de trastorno grave, calificados por el Congreso, o cuando este lo estime conveniente.

Fracción XXV. Excitar a los poderes de la Nación para que presten protección al Estado en el caso previsto por el artículo 122 de la Constitución Federal (136).

Artículo 70.- Son facultades del Gobernador del Estado:

Fracción XII. Excitar a los poderes de la Unión para que presten protección al Estado, conforme al artículo 122 de la Constitución Federal (137)

(134) *Ibidem*, p. 38

(135) *Ibidem*, p. 40

(136) Constitución Política del Estado de Morelos, Diario Oficial de la Federación, México, agosto 1986. p. 55

(137) *Ibidem*, p. 63

Artículo 149.- En caso de invasión y perturbación grave de la paz o del orden público, el Ejecutivo con aprobación del Congreso y en los recesos de éste, con la Diputación permanente, podrá suspender por un tiempo limitado y por medio de prevenciones generales, los efectos de la presente Constitución, con excepción de las garantías contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y sin que la suspensión pueda contraerse a determinado individuo. En estos casos, al Congreso del Estado otorga al Ejecutivo las facultades extraordinarias de que se hablen en el artículo 40, fracción IX de esta Constitución (138).

4.12.4 Constitución Política del Estado de México.

Artículo 70.- Corresponde a la legislatura:

Fracción XXXIII. Excitar a los poderes de la Unión a que presten su protección al Estado, en los casos que se refiere al artículo 122 de la Constitución General (139).

4.12.5 Constitución Política del Estado de Hidalgo.

Artículo 12.- Son obligaciones de los habitantes del Estado:

(138) *Ibidem*, p. 79

(139) Constitución Política del Estado de México, Diario Oficial de la Federación, México, 4 agosto 1986, p. 89.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Fracción V. Dar auxilio a las autoridades en caso de urgencia (140).

Gobernador: Artículo 71.- Son facultades y obligaciones del --

Fracción I. Tomar las medidas necesarias en los casos de desastre y situaciones económicas difíciles o urgentes (141).

4.12.6 Constitución Política del Estado de San Luis Potosí.

Artículo 34.- Son atribuciones del Congreso: Fracción IX. Autorizar al Gobernador para con -- traer empréstitos a nombre del Estado, siempre que sea para la ejecución de obras que directamente produzcan beneficio a la colectividad, salvo los que se contraten en caso de emergencia por causas de desastre, señalando en todo caso los recursos con que deben cubrirse (142).

Artículo 56.- Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado, las siguientes:

Fracción XVI. Determinar, en casos urgentes e imprevistos, las medidas que juzguen necesarias para preservar la tranquilidad pública en el Estado, dando cuenta inmediata --

- (140) Constitución Política del Estado de Hidalgo, Diario Oficial de la Federación, México, 31 julio 1986, p. 14
 (141) *Ibidem*, p. 21
 (142) Constitución Política del Estado de San Luis Potosí, Diario Oficial de la Federación, México, 15 agosto 1986, p. 45.

al Congreso; o en su receso a la Comisión Permanente (143).

La Constitución General de la República y las Constituciones Políticas de algunos Estados de la Federación hacen referencia en forma general a los casos en que sea perturbada la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro, conflicto o urgencia, así como del deber que tienen los poderes de la Unión de dar o solicitar la protección -- contra toda invasión o violencia exterior.

Interpretando estos conceptos se puede considerar -- que el Estado está previendo acciones tendientes a garantizar -- la integridad física, derechos y posesiones de la comunidad ante calamidades o desastres.

La Constitución como norma fundamental de las relaciones políticas, económicas y sociales, y no obstante la rigidez que debe caracterizarla para asegurar la integridad del Estado como tal, no puede quedar ajena a los procesos evolutivos de las relaciones sociales, el desarrollo tecnológico y las aspiraciones futuras.

Por lo anterior es pertinente adecuar el texto de las Constituciones Políticas tanto a nivel federal como estatal, para incluir el concepto de Protección Civil, con la finalidad de que quede perfectamente establecida esta función, así como para que las leyes secundarias encuentren su fundamento y apoyo en dichos Códigos.

En los Reglamentos Internos de todas las Dependencias y Entidades del Sector Público Federal, es necesario el --

(143) *Ibíd.*, p. 48.

establecimiento permanente de programas internos de Protección Civil y la coordinación de las actividades respectivas ante situaciones de desastre, aprovechando los recursos humanos y materiales con que se cuenta.

4.13 Acuerdos Internacionales suscritos por México para la atención de desastres.

México, mediante la celebración de diversos tratados internacionales, se ha obligado a participar recíprocamente en la protección de los derechos humanos, como parte esencial para el mantenimiento de la paz y el orden internacional.

Como miembro de la Organización de las Naciones Unidas, México reconoce las determinaciones y propósitos expresados en el preambulo de la Carta de las Naciones Unidas, de realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma, o religión (144).

La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, (ONU) en diciembre de 1971, adoptó la resolución 2816, que crea la oficina Coordinadora de Ayuda en los desastres de las Naciones Unidas "UNDRO", con dos funciones básicas:

(144) Soara Vázquez Modesto, Derecho Internacional Público, Ed. Porrúa, S.A. México, 1981 p. 381.

- a) Movilizar, dirigir y coordinar la ayuda exterior proporcionada por la O.N.U. en respuesta al requerimiento solicitado por algún Estado afectado por un desastre;
- b) Promover el estudio, prevención, control y pronóstico de los desastres naturales, incluyendo la recopilación y distribución de información relacionada a métodos tecnológicos, así como colaborar con los gobiernos sobre la planeación pre-desastre (145).

La Organización de Alimentos y Agricultura (FAO), es la responsable de aprobar la contribución alimentaria en una emergencia, a través del Programa Mundial de alimentos y mediante el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, es así como asesora las operaciones de emergencia relacionadas con la alimentación y la nutrición, además de la fase de reconstrucción y rehabilitación agrícola ante un desastre.

La Organización Mundial de la Salud.

Artículo 1.- La finalidad de la Organización Mundial de la Salud, llamada de ahora en adelante Organización, será alcanzar para todos los pueblos el grado más alto posible de salud.

(145) Stephen Grenn, Cooperación Internacional en casos de desastre, Ed. Noveonar, México, 1978, p. 48.

Artículo 2.- Para alcanzar esta finalidad, las funciones de la Organización serán:

Fracción c). Ayudar a los gobiernos, a solicitud, a fortalecer sus servicios de salud;

Fracción d). Proporcionar ayuda técnica adecuada y, en casos de emergencia, prestar a los gobiernos la cooperación necesaria que soliciten o acepten: (146).

Artículo 28.- Las funciones del Consejo serán:

Fracción I). Tomar medidas de emergencia, de conformidad con las funciones de la Organización para hacer frente a casos que requieran acción inmediata. En particular podrá -- autorizar al Director General para tomar las medidas necesarias para combatir epidemias, participar en la organización de socorro sanitario para las víctimas de calamidades y emprender estudios e investigaciones cuya urgencia haya sido llevada a la -- atención del Consejo por cualquier miembro o el Director General (147).

Mediante convenio celebrado por México con la Organización de las Naciones Unidas y como depositario la propia -- organización de las Naciones Unidas, instrumento ratificado por México el 7 de abril de 1948 (148).

(146) Secretaría de Relaciones Exteriores, Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos, Tomo VII, México, 1943-1946 p. 610

(147) *Ibidem*, p. 616

(148) Secretaría de Relaciones Exteriores, Relación de Tratados en vigor, México, febrero 1988, p. 81.

Otro aspecto de auxilio ante una situación de emergencia es el envío de barcos, tal es el caso de la convención -- entre México y los Estados Unidos de Norteamérica, para el envío de barcos con fines de auxilio y salvamento, tratado firmado y adoptado en México, Distrito Federal, el 13 de junio de -- 1935, entro en vigor el 7 de marzo de 1936 y se publicó el 30 de marzo del mismo año (149).

PARTICIPACION DE LOS SECTORES SOCIAL Y PRIVADO.

La integración de múltiples organismos de los sectores social y privado a la asistencia durante el desastre, las tareas de Protección Civil se ven apoyadas, específicamente en la etapa de auxilio, a pesar de las limitaciones en cuanto a recursos y lineamientos de actuación, forman un conjunto importante de apoyo al gobierno y a la sociedad en general, inclusive a nivel internacional. Tal es el caso de la Iglesia o de grupos privados que proporcionan asistencia en lugares en que los países, por razones políticas no lo hacen o se ven restringidas.

Entre las diversas Organizaciones que prestan auxilio a la humanidad para prevenir y aliviar el sufrimiento, se encuentra la Comisión Internacional de la Cruz Roja fundada en Ginebra en 1963, su principal propósito es el de brindar "protección, sin discriminación, a todos los heridos en los campos de batalla".

Posteriormente se funda por los gobiernos, de diversos países, las Organizaciones Nacionales de la Cruz Roja, que-

(149) *Ibidem*, p. 22.

amplia su area de acción, protegiendo la salud, así como hacer - respetar la persona, la comprensión mutua, la amistad, la cooperación y la paz duradera entre todos los pueblos.

Un tercer aspecto es la Liga de Sociedades de la - - Cruz Roja Internacional, que está integrada por las Sociedades - Nacionales e individuales de la Cruz Roja (150).

Entre los principios de la doctrina de la Cruz Roja está facilitar su asistencia sin distinción de raza, de fortuna, de religión o de opinión política (151).

(150) Stephen Green, Cooperación Internacional en casos de desastre, ob. cit. p. 56.

(151) Jean S. Pietet. La Doctrina de la Cruz Roja, Revue internationale de la Croix-Rouge. Ginebra, 1962. p. 8.

CAPITULO QUINTO

ACCIONES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ANTE LOS SISMOS DE 1985 EN MEXICO

- 5.1 La Comisión Nacional de Reconstrucción
- 5.2 El Comité de Prevención de Seguridad Civil
- 5.3 El Gobierno del Distrito Federal
(Departamento del Distrito Federal)

5. ACCIONES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
ANTE LOS SISMOS DE 1985 EN MEXICO.

La conformación del territorio nacional, las condiciones históricas, económicas, sociales y culturales, son características específicas que pueden desarrollar determinadas calamidades que a su vez se convierten en desastres, con la grave consecuencia de pérdida de vidas humanas, la destrucción de bienes materiales y el daño a la naturaleza, ejemplo de ello es el desastre que produjeron los sismos, con intensidad de 8.1° y 7.3 el 19 y 20 de septiembre respectivamente de 1985, en algunas regiones de la República Mexicana, especialmente en el Distrito Federal y los Estados de Michoacán, Colima y Guerrero.

Por lo anterior el Gobierno Federal, dispuso una serie de medidas tendientes a mitigar los daños causados por dichas eventualidades y restablecer el funcionamiento normal de las poblaciones afectadas, mediante la aplicación de políticas y lineamientos que permitan atender las prioridades básicas de la sociedad, y enfrentar otros posibles desastres.

5.1 La Comisión Nacional de Reconstrucción

Por Acuerdo Presidencial, de fecha 3 de octubre de 1985, se crea la Comisión Nacional de Reconstrucción, como un órgano de consulta, diálogo, concertación y participación de las acciones que los sectores público, social y privado realizan para enfrentar y resolver los problemas causados por los movimientos sísmicos de relevancia.

La Comisión Nacional de Reconstrucción desarrollará sus actividades conforme a los siguientes propósitos:

- . Auxilio eficaz a los damnificados;
- . Coordinación de la acción pública y social en torno a las prioridades de reconstrucción de viviendas, hospitales, escuelas, comunicaciones, sistemas de agua potable y el restablecimiento de servicios públicos;
- . Fomento de la descentralización de los diversos aspectos de la vida nacional, tanto del sector público, como de los sectores privado y social, atendiendo el equilibrio urbano y la integración regional;
- . Promoción de fuentes de financiamiento y consideración de estrategias y prioridades para la asignación de recursos que demanden las tareas de reconstrucción;
- . Formulación de las readecuaciones necesarias a los planes y programas del Gobierno de la República, ubicando eficientemente las tareas de reconstrucción en las políticas de desarrollo nacional, sectorial y regional;
- . Promoción y organización de la movilización de la participación social en las tareas de reconstrucción;
- . Sistematización de la experiencia de enfrentamiento de los problemas provocados por el sismo para formular programas preventivos de situaciones de emergencia; y

- . Observancia de un escrupuloso, eficiente y honesto uso de los recursos (152).

El Presidente de la República, presidió la Comisión, y se integró por un representante del Congreso del Trabajo; uno de la Confederación Nacional Campesina; uno de las Organizaciones Empresariales; el Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México; uno de la Unión Mexicana de Asociaciones de Ingenieros un representante del Colegio Nacional; los servidores públicos del Gobierno Federal que tuvieron que ver con los asuntos - que se trataron, en consideración del titular del Ejecutivo, y un Secretario Técnico, cargo que correspondió al Secretario de Programación y Presupuesto.

Para facilitar el desempeño de sus funciones la Comisión se auxilió de los siguientes Comités:

- Comité de Reconstrucción del Area Metropolitana de la Ciudad de México.
- Comité de Descentralización
- Comité de Asuntos Financieros
- Comité de Auxilio Social
- Comité de Prevención de Seguridad Civil (153)

El Comité de Reconstrucción del Área Metropolitana de la Ciudad de México, fue coordinado por el Departamento del Distrito Federal, y estuvo a su cargo el emitir sugerencias -- para acelerar la normalización y readecuación, de los servicios públicos; atender a los damnificados; establecer prioridad

(152) Comisión Nacional de Reconstrucción, México, Diario Oficial de la Federación, 4 octubre 1985, p. 3

(153) *Ibidem*, p. 4

des en los programas de construcción, autoconstrucción, remodelación y reparación de viviendas, modificar normas y procedimientos de construcción para prevenir riesgos; promover nuevos horarios de trabajo, rutas y sistemas de transporte (154).

El Comité de Descentralización fue coordinado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, le correspondió formular un Programa de Reorganización de la Administración Pública - Federal, manteniendo las sedes de las Secretarías de Estado en la capital, pero descentralizando recursos, oficinas y, sobre todo, facultades, incluyendo la educación superior, la actividad económica industrial, los servicios, el comercio y las finanzas. Previendo las posibilidades de absorción de las distintas ciudades de la República, de acuerdo a su infraestructura. (155).

El Comité de Asuntos Financieros, fue coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, su función básica - fué la de compatibilizar los recursos para las tareas de reconstrucción; estimular mecanismos que facilitaran el financiamiento de la vivienda; la creación de instrumentos de ahorro que permitan la movilización adicional de recursos para la reconstrucción y el diseño de estímulos fiscales que coadyuvarán a la descentralización de la actividad económica y de la población, a través - de infraestructura y vivienda complementaria (156).

El Comité de Auxilio Social, se conformó por cuatro Coordinaciones en las áreas de Salud, Educación, Empleo y - - Vivienda (157).

-
- (154) Comisión Nacional de Reconstrucción, Ed. Departamento del Distrito Federal, México, p. 14
 (155) *Ibidem*, p. 15
 (156) *Ibidem*, p. 16
 (157) *Ibidem*, p. 17

La Secretaría de Salud, reorganizó el sistema hospitalario de la zona metropolitana y del país, ampliando la cobertura de los servicios de salud, mejorando su calidad, así como de descentralizar.

La Secretaría de Educación, se avocó a restablecer el uso de escuelas, su adecuado funcionamiento; prever las necesidades de reorganización de servicios, sugerir procedimientos para conceder becas a estudiantes de escasos recursos, y armonizar las necesidades de emergencia con los programas de desarrollo educativo y cultural.

La Secretaría del Trabajo, tuvo bajo su responsabilidad la coordinación de Empleo, quien se avocó, a restablecer los empleos de quienes resultaron afectados directamente, previó la vinculación de la capacitación y productividad, con las tareas de descentralización, reconversión industrial y apoyo a la pequeña y mediana industria.

La Coordinación de Vivienda correspondió a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, y atendió las necesidades de vivienda de los damnificados del sismo, apoyando la autoconstrucción y reparación, teniendo como prioridad la atención de las necesidades de las clases populares.

El Comité de Auxilio Internacional, fue coordinado por la Secretaría de Relaciones Exteriores, canalizando la ayuda apropiadamente, conforme a las necesidades e intereses nacionales. Ayuda proporcionada por individuos, pueblos y gobiernos de naciones amigas.

El Comité de Prevención de Seguridad Civil, lo coordinó la Secretaría de Gobernación, para diagnosticar los riesgos previsibles, diseñar planes y programas específicos de

seguridad civil, recomendar instrumentos de coordinación y concertación que permitan respuestas rápidas y eficaces, y establecer un Sistema Nacional de Protección Civil que garantice la seguridad, auxilio y rehabilitación de la población y de su entorno ante situaciones de grave riesgo colectivo o desastre.

Se invitó a los Gobiernos de los Estados y Municipios a participar en los Comités de referencia cuando los asuntos repercutan en su ámbito territorial.

5.2 El Comité de Prevención de Seguridad Civil.

De conformidad con el Decreto Presidencial de fecha 3 de octubre de 1985, se creó la Comisión Nacional de Reconstrucción, como órgano de consulta y participación en las acciones de los sectores públicos, privado y social para atender los problemas provocados por los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985. Mediante el cual se ordenó la creación del Comité de Prevención de Seguridad Civil, para auxiliar a la propia Comisión de Reconstrucción, en la consulta y participación, en el ámbito de seguridad en caso de desastre.

El Comité de Prevención de Seguridad Civil, tuvo como objetivo establecer y desarrollar los estudios, análisis e investigación para establecer el Sistema Nacional de Protección Civil, que sirva para prever las acciones tendientes a mejorar la protección a la ciudadanía, antes durante y después de algún desastre natural o regional (158).

(158) Comité de Prevención de Seguridad Civil, México, Diario Oficial de la Federación, 10 de octubre 1985, p. 2

De conformidad con el acuerdo presidencial que creó el Comité de Prevención de Seguridad Civil, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de octubre de 1985, el Comité tuvo como funciones:

Realizar los estudios necesarios en base a la tecnología disponible y en las experiencias obtenidas para establecer el Sistema Nacional de Protección Civil, que permita la predicción o, en su caso, la prevención de siniestros y que garantice la protección y auxilio a la población y a su entorno, ante situaciones de grave riesgo colectivo o desastre, incorporando la participación de la sociedad en su conjunto.

El Sistema Nacional de Protección Civil integrará, elaborará y propondrá preceptos legales, programas, estrategias, anuales e instrumentos de organización, operación y procedimientos y, en general, todo aquello que tienda a lograr la protección de la población civil en casos de desastre, así como la participación inmediata y organizada de la población civil, tanto en la fase preventiva, como durante y después de la situación de emergencia. Asegurar el mantenimiento y restablecimiento de los servicios públicos fundamentales afectados por el desastre. Para ello coordinará la participación de los sectores público, social y privado en esta materia (159).

El Comité estuvo integrado por el Presidente de la República, (quien lo presidió), el Secretario de Gobernación, - como coordinador de los trabajos y por los titulares de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, repre

(159) Ibídem, p. 2

sentantes de los organismos sociales y privados, de los institutos de investigación científica, de los colegios profesionales, cuyas áreas de competencia tuvieran relación con las funciones y objetivos del presente Comité; además de dar intervención a los miembros de la sociedad, interesados en contribuir con las tareas encomendadas.

El Comité actuó con un Secretario Técnico, correspondiendo el cargo al Subsecretario de Gobernación, quien mantuvo informado al Comité de los avances, retrasos o desviaciones de las tareas y procurar la congruencia de éstas con sus objetivos, brindar apoyo al Comité y a los Subcomités, para el mejor desempeño de sus funciones (160).

El Comité acordó la creación de 9 Subcomités, que se integraron para cumplir con el objetivo principal del Comité de Prevención de Seguridad Civil, quedando establecidos de la siguiente manera:

1) De investigación en materia de Protección Civil.

Objetivo: Compilar los textos relativos a la Doctrina de Protección Civil; estimular la participación social en el desarrollo de esta materia, proponer ideas, tesis, conceptos, que sirvan para los programas que se impulsarán a nivel nacional; proponer un proyecto para la creación de un Centro de Estudios de Desastres (161).

2) De detección y prevención de catástrofes.

Objetivo: Realizar estudios de Tipología de desas-

(160) *Ibidem*, p. 3

(161) Comité de Prevención de Seguridad Civil, México, Diario Oficial de la Federación, 10 octubre 1985 p. 2

tres identificando su origen ya sean naturales o -- por ingerencia del hombre, así como de las zonas, - regiones, estados, ciudades y poblaciones susceptibles de ser afectadas y su vulnerabilidad, con el - propósito de cuantificar y evaluar sus posibles - - efectos, así como recomendar las medidas necesarias para eliminar o reducir los daños (162).

3) De desarrollo y aplicación Tecnológica.

Objetivo: Estudiar las aportaciones científicas y tecnológicas en materia de protección civil en la - nación e internacionalmente, a fin de proponer la - utilización de Tecnología moderna para la predic -- ción, prevención evaluación y combate de la vulnera bilidad ante los desastres (163).

4) De organización y participación social.

Objetivo: Proponer mecanismos y acciones para - - aprovechar los conocimientos, experiencias y solida ridad de la sociedad civil, en forma organizada, -- participativa y responsable en acciones de auxilio (164).

5) De adecuación y capacitación.

Objetivo: Desarrollar propuestas para educar a - la sociedad sobre la necesidad e importancia de la Protección Civil y crear una cultura en esta mate-

(162) Ibidem, p. 8

(163) Ibidem, p. 9

(164) Ibidem, p. 11

ria, inclusive desde la educación básica, cubriendo todos los sectores sociales (165).

6) De marco jurídico.

Objetivo: Realizar estudios jurídicos comparados, en lo referente a Protección Civil; proponer la creación o modificación de los instrumentos jurídicos, que contribuyan a establecer un sistema de Protección Civil eficiente y moderno, apegado estrictamente al orden constitucional (166).

7) De planeación y ejecución de acciones ante desastres.

Objetivo: Establecer las directivas que normen la preparación de planes operativos que a nivel regional, estatal y municipal, conduzcan a las organizaciones gubernamentales y civiles en forma integrada para la prevención y atención de desastres.

Establecer criterios para integrar y actualizar permanentemente, directorios nacionales, estatales y municipales de organismos e instituciones públicas y privadas, orientadas a la protección civil. Estructura funcionamiento y procedimientos de operación del Centro de Operaciones de desastres (167).

8) De integración de la federación, estado y municipios en materia de Protección Civil.

Objetivo: Proponer los instrumentos que permitan el

(165) *Ibidem*, p. 12

(166) *Ibidem*, p. 14

(167) *Ibidem*, p. 15

establecimiento de los más eficientes y oportunos - canales institucionales de colaboración y apoyo entre la federación, los estados y los municipios, en materia de protección civil (168).

9) De comunicación social.

Objetivo: Definir la función de la comunicación -- social en casos de desastres; Proponer mecanismos - y procedimientos para alertar a la población en casos de emergencia, así como para transmitir informa ción que facilite las acciones de auxilio y que - - oriente un comportamiento social (169).

El Comité invitó a los Gobiernos de los Estados y -- Municipios a participar en los trabajos de los sub-comités, cuando los asuntos eran de interés en su - ámbito territorial.

5.3 El Gobierno del Distrito Federal,
(Departamento del Distrito Federal).

Las labores desarrolladas por el Departamento del - Distrito Federal, fueron coordinar las acciones de la atención - de la emergencia y rehabilitar los servicios públicos mediante la designación de los recursos humanos y materiales. Dichas - actividades estuvieron consideradas dentro de los objetivos fun damentales de la Comisión Metropolitana de Emergencia, presidi- da por el Jefe del Departamento del Distrito Federal e integra- da por diversas dependencias y organismos del gobierno federal, así como locales.

(168) *Ibíd*em, p. 17

(169) *Ibíd*em, p. 18

Se estableció una Secretaría Técnica, a cargo del Subsecretario de Gobernación, y una Coordinación Ejecutiva, que desempeñó el Secretario General de Gobierno del Departamento -- del Distrito Federal.

Dentro de la propia Comisión se asignaron responsabilidades específicas para atender aspectos prioritarios, mediante las siguientes coordinaciones:

- . Seguridad pública y salvamento
- . Inspección y peritaje de edificios
- . Servicios médicos y salud
- . Equipo pesado para rescate y demolición
- . Abasto de productos básicos
- . Albergues, alimentación y donaciones de la ciudadanía.
- . Asuntos legales de siniestros y personas fallecidas.
- . Servicios hidráulicos
- . Servicios urbanos
- . Transporte colectivo
- . Servicios a comitivas provenientes del extranjero.
- . Apoyos administrativos
- . Información y comunicación social (170).

Se establecieron grupos de auxilio de zona, con el propósito de un adecuado empleo tanto de recursos humanos como materiales, a fin de evitar el despido o falta de éstos en -- la demanda para atender el problema.

(170) Comisión Metropolitana de Emergencia, informe 19 septiembre al 19 -- de octubre 1985, Departamento del Distrito Federal, México, octubre-1985.

El Departamento del Distrito Federal atendió la demanda de auxilio y recuperación, en primer instancia con la -- infraestructura administrativa y personal disponible, así como el apoyo de grupos voluntarios, organizaciones públicas y privadas relacionando acciones tendientes a: acelerar la búsqueda, salvamento, rescate, atención médica, diligencias de defunción, saneamiento del medio ambiente, combate de incendios, radiocomunicación, establecimiento de albergues, tiendas de abasto, -- consultoría legal y de reconstrucción, información y orientación al público, recopilación y distribución de la ayuda tanto nacional como internacional, entre otras.

Entre las disposiciones jurídicas adoptadas por -- las autoridades gubernamentales en el Distrito Federal destacaron las siguientes:

Mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre de 1985, se autoriza al personal de la Secretaría de Salud, así como del Departamento del Distrito Federal, a realizar las medidas indispensables para -- la prevención y control de problemas de salud pública, particularmente en la prevención y combate de enfermedades transmisibles, tales como erradicación de fauna nociva, toma de muestras de la calidad de agua potable, disposición de cadáveres y las demás acciones de naturaleza sanitaria que disponga la legislación sanitaria.

Acuerdo Presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de Septiembre de 1985, por el que se Faculta al Departamento del Distrito Federal, para realizar inspecciones en los inmuebles con concentraciones humanas, a -- efecto de verificar su completa seguridad y funcionalidad, -- los cuales se encuentren en la jurisdicción del Distrito Federal.

El mismo 30 de septiembre de 1985, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo presidencial por el que se dispone que el Departamento del Distrito Federal procederá a revisar y en su caso a proponer o expedir normas en materia de construcciones, a fin de prever riesgos y proporcionar una mayor seguridad a los habitantes del Distrito Federal.

Comisión evaluadora del sismo ocurrido el 19 de septiembre de 1985.

Esta comisión evaluadora tuvo como objeto investigar, cuantificar y evaluar el origen, características y consecuencias de dicho movimiento telúrico, para asesorar al Ejecutivo Federal y al Departamento del Distrito Federal.

Se integró por un Secretario General del Departamento del Distrito Federal, un representante del Instituto de Geofísica de la Universidad Nacional Autónoma de México, del Laboratorio de Suelos del Instituto Politécnico Nacional, del Colegio de Ingenieros Civiles, del Colegio de Arquitectos, del Colegio de Ingenieros Mecánicos Electricistas, del Instituto Mexicano del Cemento y del Concreto y de la Sociedad Mexicana de Ingeniería Sísmica.

Las funciones de la Comisión fueron:

- Investigar las causas del sismo de referencia;
- Evaluar los efectos del sismo en el Distrito Federal;
- Cuantificar los daños producidos, en el Distrito Federal;
- Realizar los estudios necesarios para determinar las características del suelo y subsuelo del Territorio del Distrito Federal, tendientes a formular programas que permitan tomar --

medidas que disminuyan al mínimo posible los daños ocasionados por sismos;

- Proponer programas de defensa civil en el Distrito Federal ante siniestros y situaciones de emergencia (171).

Comisión de Reconstrucción del Distrito Federal.

Por acuerdo presidencial se creó la Comisión de Reconstrucción del Distrito Federal, como Órgano de consulta y participación de los Sectores del Distrito Federal, para integrar un programa de reconstrucción de la ciudad.

Las tareas del Comité estuvieron enfocadas a:

Auxiliar e integrar la población damnificada de todas las clases sociales; acelerar los esfuerzos de descentralización; promover fuentes de financiamiento y cuidar la asignación de recursos; adecuar los programas del Departamento del Distrito Federal ubicando eficientemente las tareas de reconstrucción en las políticas de desarrollo nacional, sectorial y regional; promover y organizar la movilización; organizar y optimizar la ayuda internacional; proponer formas de organización de ayuda a la población y defensa civil; utilizar en forma escrupulosa, eficiente y honesta los recursos.

En el desempeño de sus funciones el Comité se auxilió de los siguientes órganos:

(171) Comisión evaluadora del sismo ocurrido el 19 de septiembre de 1985, Departamento del Distrito Federal, Diario Oficial de la Federación México, septiembre 1985.

- Consejo Directivo de análisis e integración de propuestas;
- Subcomité de ayuda e integración de la población damnificada;
- Subcomité de reordenación urbana y proyectos de reconstrucción;
- Subcomité de mejoramiento ecológico;
- Subcomité de normas y procedimientos de construcción;
- Subcomité de modificación y adecuación de modos de vida urbana;
- Subcomité de vivienda y habitación popular;
- Subcomité de descentralización y desconcentración de actividades;
- Subcomité de alternativas de financiamiento y asignación de recursos, y
- Subcomité de movilización social para la Defensa Civil.

Los subcomités se integraron por servidores públicos que designo el Presidente de la República, así como por personalidades y representantes de los sectores social y privado. Las acciones del Consejo y Subcomités, fueron establecidas y coordinadas por un representante del Departamento del Distrito Federal que fungió como Coordinador (172).

(172) Comité de Reconstrucción del Area Metropolitana de la Ciudad de México, Departamento del Distrito Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 4 octubre 1985, p. 28.

CAPITULO SEXTO

EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL

- 6.1 Decreto Presidencial
- 6.2 Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil.

6. EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL

6.1. Decreto Presidencial

El día 3 de octubre de 1985, por Acuerdo del - - Presidente de la República, se creó el Comité de Prevención de Seguridad Civil para que auxiliara a la Comisión Nacional de -- Reconstrucción como órgano encargado de estudiar y proponer todas las acciones relativas a la seguridad, participación y coordinación de la acción ciudadana en caso de desastre. En el -- Acuerdo mencionado se estableció entre las funciones del Comité de Prevención de Seguridad Civil, la de llevar a cabo estudios, análisis e investigaciones, que con base en la Tecnología disponible y en las experiencias obtenidas, permitieran planear, - - organizar y establecer el Sistema Nacional de Protección Civil que garantice la predicción, prevención, protección y auxilio a la población ante situaciones de grave riesgo colectivo o desastre, incorporando la participación de la sociedad civil.

El Comité de Prevención de Seguridad Civil creó - - 9 Subcomités para que participaran abiertamente los organismos - públicos, asociaciones, institutos de investigación y docencia, colegios de profesionales, especialistas en las distintas disciplinas relacionadas con la seguridad civil y la población en -- general para que aportaran sus conocimientos y experiencias en la conformación de las bases para la creación del Sistema Nacional de Protección Civil.

El trabajo realizado por el Comité de Prevención de Seguridad Civil, fué propuesto al Jefe del Ejecutivo, el - - cual aprobó conjuntamente con el Programa de Protección Civil, - mediante el decreto de fecha 19 de abril de 1986, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo del mismo año.

Decreto en el que destaca que: Las Bases y el Programa que se aprueban, son de la observancia obligatoria para las Dependencias de la Administración Pública Federal en el ámbito de su respectiva competencia y, conforme a las disposiciones legales aplicables, lo serán también para las Entidades de la Administración Pública Federal.

Corresponde a la Secretaría de Gobernación la coordinación de las acciones que en el ámbito de la Administración Pública Federal deban realizarse para la adecuada y oportuna integración del Sistema Nacional de Protección Civil y su funcionamiento.

En el marco de los Convenios Unicos de Desarrollo se propondrá a los gobiernos de los estados la ejecución de las acciones que a cada ámbito de gobierno corresponda, con la participación de los municipios, tendientes a establecer Sistemas Estatales y Municipales de Protección Civil, vinculados al Sistema Nacional; entre otros (173).

6.2 Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil.

El objetivo básico del Sistema de Protección Civil es el de:

(173) Decreto por el que se aprueban las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, y el Programa de Protección Civil, ob. cit. p. 3.

Proteger a la persona y a la sociedad ante la eventualidad de un desastre provocado por agentes naturales o humanos, a través de acciones que reduzcan o eliminen la pérdida de vidas humanas, la destrucción de bienes materiales y el daño a la naturaleza, así como la interrupción de las funciones esenciales de la sociedad (174).

El Programa de Protección Civil.

Se subdivide en primer término en dos grandes subprogramas sustantivos, que son: El de Prevención y el de Auxilio, además del subprograma de Apoyo.

Esta primera división obedece tanto a una diferenciación de la acción en el tiempo con respecto a la eventualidad de un desastre, como a una distinción por la función y carácter de las acciones.

En el primer caso las funciones de orientación, vigilancia y apoyo, se traducen principalmente en trabajos de orientación administrativa. En el segundo caso, las funciones ejecutivas se traducen en el realización material de la protección civil (175).

La conformación del Sistema Nacional de Protección Civil, es la Organización Federal, Estatal y Municipal y de tres instrumentos principales que son: El Programa, los Consejos y los Cuerpos Voluntarios que también se ubican en los nive

(174) *Ibidem*, p. 107

(175) *Ibidem*, p. 131

les federal, estatal y municipal. Esto da lugar a la creación de tres estructuras relacionadas orgánicamente: los Consejos-con funciones consultivas, los Órganos de la Administración -- Pública, ejecutivas, y los grupos voluntarios, participativas; constituyendo un todo coordinado, coherente y cooperativo. -- Estas estructuras se sitúan a su vez, en los distintos niveles de gobierno (176).

La infraestructura de apoyo está constituida en este caso por los recursos humanos, materiales y financieros - de las dependencias y entidades de la Administración Pública - Federal, estatal y municipal así como por los correspondientes a las organizaciones sociales y privadas.

En la organización se considerarán los siguientes -- niveles de ejecución, a fin de atender las necesidades de aten - ción y recuperación de la emergencia. La primera es estable y - fija cual corresponde a las acciones de prevención que se dan -- permanentemente en todo el espacio-tiempo de la República y la -- segunda a las acciones de auxilio que son de corta duración y - aparecen en cuanto se registra la emergencia (177).

En cuanto a estados y municipios ha semejanza de la Administración Pública Federal, tendrán en este mismo campo de prevención, unidades estatales y municipales de protección - civil con funciones normativas y operativas.

En caso de desastre que por su magnitud, requiera la ayuda federal, se establece el siguiente esquema; el Pre - -

(176) Ibídem, p. 185

(177) Ibídem, p. 186

sidente de la República pondrá en marcha las acciones necesarias por conducto de la Secretaría de Gobernación como coordinador ejecutivo.

Ejercidas las acciones de apoyo, podrá establecerse en caso de ser necesario un Centro de Operaciones, para conducir las en el marco de las instituciones presidenciales y de acuerdo al programa de protección civil. (178).

El Centro de Operaciones es una unidad de carácter operativo en donde participan las Secretarías de: Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Salud, Desarrollo Urbano y - Ecología, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y - Transportes, Educación Pública, Petróleos Mexicanos, CONASUPO, entre otros, como el Gabinete de Protección Civil, además en - el núcleo de acción inmediata y de acuerdo con la naturaleza - y carácter del desastre, los representantes de los grupos operativos especializados de las instituciones de los sectores -- público, social y privado (179).

Los Estados y Municipios, adoptan una organización semejante, para la organización y procedimientos.

Las Fuerzas Armadas, las Secretarías de Estado y Paraestatales cuando proporcionen el apoyo solicitado lo hacen en estrecha coordinación con las autoridades políticas locales y por conducto, respectivamente, de los mandos militares y - civiles correspondientes.

(178) *Ibidem*, p. 187

(179) *Ibidem*, p. 188

En el nivel estatal, la organización está encabezada por el -- gobernador, el cual delega sus atribuciones correspondientes en la materia al Jefe de Operaciones, que normalmente es el Jefe de la Unidad Estatal de Protección Civil, el cual se apoya en una Comisión Consultiva de Emergencia, quienes son los responsables de las áreas de operación, aprovisionamiento y recuperación, custodia y emprende la acción a través de las fuerzas -- operacionales del Estado.

Si el desastre desborda la capacidad del Estado -- para atenderlo, el Gobernador recurre a la ayuda federal y -- con ello obtiene el apoyo de la Federación.

La organización en el nivel municipal, es de la misma manera que la Estatal.

En el caso que el desastre desborde la capacidad del Municipio para atenderlo, el Presidente Municipal recurre a la ayuda Estatal y en su caso a la Federal (180).

Las Autoridades Federales, Estatales y Municipales -- tienen como tareas:

- Ser responsables en tanto que órganos político-administrativos de la preparación de la ayuda en casos de -- desastre.

- Tomar las decisiones de principios en cuanto a -- la puesta en marcha de los medios de intervención en caso de -- desastre.

(180). *Ibidem*, p. 188

- Asumir en todos los casos la responsabilidad política.

La Unidad de Protección Civil, como Órgano auxiliar de la autoridad, tendrá como tareas:

- Informar y aconsejar a la autoridad y presentar los elementos que permitan la toma de decisiones.

- Coordinarse con el Ejército y la Armada, así como con las organizaciones sociales y privadas comprometidas en el espacio de la unidad político-administrativa de su adscripción.

- Asegurar la coordinación de las medidas de ejecución de las decisiones de la autoridad.

- Asegurar las relaciones con los distintos niveles de gobierno y las unidades político-administrativas vecinas (181).

El Sistema Nacional de Protección Civil en general y los programas que lo integran, contienen gran cantidad de acciones que son objeto de coordinación con los Gobiernos de los Estados y Municipios, y de inducción y concertación con los grupos sociales interesados.

(181) Ibidem, p. 189.

CAPITULO SEPTIMO

EL MARCO JURIDICO DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL.

- 7.1 Ley Federal de Protección Civil
 - 7.1.1 Fundamento Constitucional de la Ley Federal de Protección Civil.
 - 7.1.2 Adecuaciones y Modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 7.2 Contenido de la Ley Federal de Protección Civil.
 - 7.2.1 Exposición de Motivos
 - 7.2.2 Fundamentos
 - 7.2.3 Objetivos
 - 7.2.4 Disposiciones Generales

- 7.2.5 Competencia
- 7.2.6 Derechos y Obligaciones
- 7.2.7 Programas Preventivos
- 7.2.8 Programas de Auxilio
- 7.2.9 Programas de Apoyo
- 7.2.10 Organización
- 7.2.11 Operación
- 7.2.12 De los Grupos Voluntarios de Protección Civil.
- 7.2.13 De la Población en General
- 7.2.14 Asistencia Financiera
- 7.2.15 Infracciones y Sanciones
- 7.2.16 Inspección y Vigilancia

7. EL MARCO JURIDICO DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL.

7.1 Ley Federal de Protección Civil.

El régimen de Derecho mexicano establece los derechos y obligaciones de cada quien, a fin de mantener la convivencia social, en un concepto de seguridad, equidad, justicia y respeto. Sin embargo en el marco jurídico actual se plantea en forma general algunas disposiciones en materia de Protección Civil, careciendo de un cuerpo de disposiciones legislativas concretas que normen los aspectos técnicos, organizativos, operativos, económicos y sociales de la nación en la prevención y auxilio ante situaciones de emergencias mayores.

La permanencia y obligatoriedad de proteger la integridad, derechos y bienes de la sociedad y su entorno, frente a calamidades o desastres provocados por agentes humanos o naturales, hacen necesaria la creación de la Ley Federal de Protección Civil, para que a través de la norma jurídica se defina la participación de todos los sectores, tipificando su responsabilidad, y derechos, asegurando el respeto de las garantías consagradas en la Constitución Federal, mediante la rectoría del Estado.

En los puntos siguientes se hace referencia en forma general al contenido que pudiera adoptar la Ley Federal de Protección Civil, la cual formalizará los aspectos básicos de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Civil, delimitando atribuciones y responsabilidades en los diversos niveles de gobierno y su relación con los diferentes sectores de la población.

7.1.1 Fundamento Constitucional de la Ley
Federal de Protección Civil.

El marco jurídico que puede servir de base para el establecimiento de la Ley Federal de Protección Civil, se localiza implícitamente en los siguientes artículos de la Constitución General de la República: 16, 25, 26, 29, 73 fracciones XVI, XXX y el artículo 122.

7.1.2 Adecuaciones y modificaciones a la
Constitución Política de los Estados
Unidos Mexicanos.

En el capítulo cuarto del presente trabajo, se realizó el análisis a diferentes ordenamientos legales en vigor, en donde se incluyó a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como norma suprema que es, y de donde se desprende de manera implícita y no concreta, la aplicación de algunas consideraciones generales en la protección de la nación ante eventualidades desastrosas, tal es el caso del artículo 122 de dicho ordenamiento, que a la letra dice: Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o transtorno interior, les prestarán igual protección siempre que sean excitados por la legislatura del Estado o por su Ejecutivo . . .

Por lo anterior deberá de adicionarse la Constitución General de la República, para que de manera específica se hable de las situaciones de grave peligro, o desastre ya sean naturales o provocadas por el hombre, así como de la necesidad de establecer programas preventivos y de auxilio en la materia.

Los artículos 29, 73 y 122 de la Constitución Federal pueden ser adicionados, para establecer aspectos referentes a la Protección Civil, en los siguientes términos:

Artículo 29 Constitucional:

Adición de un párrafo:

En caso de grave riesgo o desastre originados por calamidades naturales o provocadas por el hombre, y siempre que no sea necesario suspender alguna de las garantías que conlleva esta Constitución, el Presidente de la República podrá expedir el Decreto que establezca la situación de emergencia en la zona afectada, las prioridades y los responsables de Protección Civil que de acuerdo a su jurisdicción se encargarán de conducir las acciones. Todo esto de conformidad con la Ley Federal de Protección Civil que expida el H. Congreso de la Unión.

Artículo 73 Constitucional:

Fracción XXIX-G.- Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección civil, protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico:

Artículo 122 Constitucional:

Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión, grave riesgo o desastre originados por calamidades naturales o provocadas por el hombre. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les presentarán igual protección, siempre que sean excitados por la legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida.

7.2 Contenido de la Ley Federal de Protección Civil.

7.2.1. Exposición de motivos.

La ubicación geográfica de la República Mexicana, - las condiciones económicas, sociales, culturales, el crecimiento demográfico y urbano, el encadenamiento de las calamidades, la pérdida de vidas humanas, de bienes e interrupción de servicios que afectan el desarrollo normal del país.

El deber del Estado de proteger la vida, la libertad y los bienes de la sociedad y mantener en permanente estado de operación las funciones esenciales de la misma, ante cualquier riesgo o desastre.

La necesidad inpostergable de desarrollar planes de prevención y auxilio ante situaciones de emergencia, en el que intervengan los tres niveles de gobierno, con la participación de los sectores público, privado y social, mediante el establecimiento una serie de normas dirigidas a la organización y funcionamiento, atribuciones y responsabilidades, hacen necesaria la existencia de una Ley Federal de Protección Civil.

7.2.2 Fundamentos legales.

Con fundamento en los artículos 16, 25, 26, 29, 73, fracciones XVI y XXX así como el 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y en apoyo los artículos -- 1, 12, 20, 22 y 26 de la Ley Orgánica de la Administración -- Pública Federal; 3, Fracción XII de la Ley General de Población; y 33, 34 de la Ley de Planeación.

7.2.3 Objetivos

La Ley de Protección Civil tiene por objeto establecer y regular los lineamientos de prevención, auxilio y apoyo del territorio nacional y de sus habitantes, frente a calamidades o desastres provocados por agentes humanos o naturales, así como fijar las bases para:

- La concurrencia de la federación, de las entidades federativas y de los municipios, para normar las acciones que en materia de Protección Civil se realicen en el territorio nacional.
- Fijar las normas básicas por lo que los diferentes sectores de la población colaborarán en materia de Protección Civil, respetando las garantías individuales.
- Definir los principios, conforme a los cuales se organiza la Protección Civil, en el territorio nacional y la coordinación e inducción de las actividades con otros países.
- La normatividad para el fomento, orientación, regulación, supervisión, evaluación, ejecución, así como las acciones necesarias para corregir las desviaciones que se detecten y proponer las correcciones que procedan a los programas y procedimientos.
- Establecer los procedimientos operativos, a fin de orientar, conducir y coordinar los diversos elementos del Sistema Nacional de Protección Civil, en las etapas de prevención, auxilio y apoyo.

- La implantación y desarrollo del Centro Nacional de Prevención de desastres.

7.2.4 Disposiciones Generales

La prevención, atención y auxilio a la población en situaciones de emergencia y en caso de desastre, debe ser función pública, que corresponde a la federación, los Estados y los Municipios de acuerdo a su ámbito de competencia.

Las actividades y programas de Protección Civil en el territorio nacional, son de orden público e interés social.

La Protección Civil, es un instrumento organizado, institucional, permanente de corresponsabilidad y de servicio a la población para la planeación y ejecución de las medidas necesarias, a fin de evitar, aminorar y atender los efectos adversos que las calamidades originan.

El Sistema Nacional de Protección Civil, es el conjunto organizado, coordinado y corresponsable de las dependencias y entidades de la administración pública federal, las entidades federativas, municipios, sectores social, privado y población en general, que realizan acciones, programas, estudios, desarrollo de técnicas cada uno en su respectiva competencia para la prevención, auxilio y apoyo de los efectos que representa un desastre.

A continuación se mencionan algunos términos relacionados específicamente en la materia de Protección Civil y que son necesarios considerar, para unificar los conceptos en los programas a desarrollar por los participantes en sus objetivos y metas.

- **Alerta:** Se establece cuando se recibe información sobre la inminente ocurrencia de un desastre, debido a la forma en que el peligro se ha extendido o en virtud de la evolución que presenta, de tal manera que es muy factible la aplicación del programa de auxilio requerido.

En este estado se puede presentar ya la movilización y preparación de los organismos responsables de la atención a la población, para la posible ejecución de tareas específicas de autoprotección y aún algunas de auxilio.

- **Alarma:** Se establece cuando se han producido daños en la población, sus bienes y su entorno, lo cual implica la necesaria ejecución del programa de auxilio.

Al entrar en estado de alarma se hace necesaria la inmediata intervención de las dependencias y organismos que tengan responsabilidades de auxilio. (182).

- **Emergencia,** es un estado específico de acciones que se implementan para hacer frente a desastres en respuesta a la alteración del funcionamiento normal de los sistemas.
- **Atención de Emergencia,** es la etapa de la emergencia, que consiste en la ejecución de las medidas necesarias en base a los planes de auxilio -

(182) Sistema de Protección Civil, Organización, Órgano Ejecutivo y compromisos de participación, Cb. Cit. p. 103.

y apoyo, para normalizar el funcionamiento del sistema o los sistemas afectados. (183).

- Calamidades, son los acontecimientos que pueden afectar al sistema afectable y transformar su estado normal o insuficiente en un estado de desastre, así como agravar éste.

Las calamidades se clasifican según su origen en:

- Calamidades Físico-Químicas: son las generadas por agentes físico-químicos; como incendios, explosiones, radiación, contaminación ambiental, fuga de gases tóxicos;
- Calamidades Geológicas: son las generadas en la corteza terrestre, y en el subsuelo; como son sismos, vulcanismo, colapso de suelos, hundimiento regional, agrietamiento;
- Calamidades Hidrometeorológicas; lluvias torrenciales, tormentas de granizo, huracanes, nevadas, heladas, tormentas trópicas;
- Calamidades Sanitarias: son las que se generan por condiciones insalubres: contaminación, epidemias, envenenamiento, plaga;
- Calamidades Socio-Organizativas: son las provocadas por el hombre; fallas humanas, disturbios sociales, actos delictivos, sabotaje, terroris-

(183) *Ibidem*, p. 100.

mo, delincuencia y accidentes. (184).

- Desastre, toda perturbación de la actividad social y económica normal que ocasione pérdidas -- extensas o graves.
- Prevención, impedir o disminuir la ocurrencia de calamidades.
- Mitigación, aminorar los efectos causados por -- los impactos de las calamidades.
- Recuperación, restablecer y mejorar las condiciones de bienestar de la población anterior al desastre. (185).
- Servicios de soporte de vida, son aquellos que - permiten la sobrevivencia de la comunidad en situaciones normales y que, en caso de desastre, - son los que se encargan del rescate, salvamento y rehabilitación. (bomberos, policías, hospitales, edificios públicos, comunicaciones, etc.)
- Sistemas vitales, los que en su conjunto proporcionan el mínimo requerido de bienestar y estabilidad social a la comunidad: (energía eléctrica, agua potable, salud, vivienda, abastos, transporte, etc.)
- Sistema afectable, es cualquier sistema integrado por el hombre y los componentes que necesita-

(184) Sistema de Protección y Restablecimiento de la Ciudad de México frente a desastres, Instituto de Ingeniería UNAM y DDF. México, abril 1982

(185) *Ibidem*, p. 6

para su subsistencia, en el que pueden materializarse los desastres, ante una perturbación.

- Sistema perturbador, es el sistema que es capaz de originar calamidades.
- Sistemas de apoyo, son sistemas que dan soporte a los sistemas vitales.
- Funcionamiento normal, es el funcionamiento del sistema que garantiza el logro de las finalidades de éste. Se realiza cuando las características básicas del sistema se ubican en el área de estados normales del sistema. (186).

7.2.5 Competencia

Las atribuciones que en materia de Protección Civil desarrolle el Estado, deberán de ser ejercidos conjuntamente -- por la federación, las Entidades Federativas y los Municipios, -- partiendo de las siguientes bases:

- . Son asuntos de competencia federal los de alcance general en la nación o de interés de la federación.
- . A las Entidades Federativas y Municipios compete los asuntos que no son de interés de la federación, y que son de interés para sus respectivas jurisdicciones.

- Corresponderá a la Federación por conducto del Poder Ejecutivo los siguientes asuntos:
- . Normar, vigilar y coordinar la elaboración y ejecución del Programa Nacional de Protección Civil y de los subprogramas de prevención, auxilio y apoyo en lo relativo a atención de desastres, -- que en su ámbito se desarrollen; en la Administración Pública Federal, para proteger su población, sus recursos, así como reducir los riesgos generados por sus instalaciones o actividades -- inclusive el apoyo a la población.
- . La protección de la población, de sus bienes y su entorno, cuando la capacidad de respuesta de la Entidad Federativa afectada por algún desastre sea rebasada.
- . La concertación de acciones de Protección Civil, con los gobiernos Estatales y Municipales del país, respetando la soberanía de cada uno.
- . El aprovechamiento racional de los recursos humanos y materiales, en las actividades de prevención, atención y auxilio ante situaciones de -- desastre.
- . Solicitud, recibo, acopio y distribución oportuna y eficaz del aprovisionamiento, tanto nacional como internacional que se reciba para la -- atención del desastre.

- . Hacer la declaratoria de la situación de emergencia.
- . El Ejecutivo Federal deberá celebrar convenios de coordinación con los gobiernos de las Entidades Federativas y con la participación de estos, con los Municipios, para atender los asuntos relacionados a la Protección Civil.
- . Corresponderá a las Entidades Federativas y Municipios, en el ámbito de sus jurisdicciones y conforme a las atribuciones que les designen sus leyes locales:
- . Establecer, desarrollar y operar el Programa de Protección Civil en su ámbito de competencia, en congruencia con el Programa Nacional de Protección Civil.
- . Celebrar convenios de cooperación para la prevención y atención de desastres con la federación y las demás Entidades Federativas.
- . Normar, vigilar y coordinar la elaboración y ejecución de los programas parciales de los sistemas de subsistencia, servicios de soporte de vida, organismos especializados en atención de emergencias, privados, voluntarias y población en general.
- . Declarar la situación de emergencia en su jurisdicción.

Programa de Protección Civil

El Programa de Protección Civil, es el instrumento narrativo de planeación y operación que tiene como objeto:

- . Prevenir que las condiciones naturales o artificiales puedan generar desastres.
- . Mitigar el impacto y los efectos de las calamidades que afecten a la población en general y los servicios.
- . Aplicar y coordinar los recursos necesarios para la atención de emergencias mayores.
- . Recuperar y rehabilitar los sistemas que resulten afectados.

El Programa de Protección Civil deberá tener ingerencia en los tres niveles de gobierno; Federal, Estatal y Municipal, comprendiendo a la sociedad toda (187).

Del programa de Protección Civil se derivan tres subprogramas básicos que son; el preventivo, el de auxilio y el de apoyo, mismos que en su conjunto deberán ser considerados en un capítulo especial en la Ley Federal de Protección Civil.

(187) Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, ob. cit. p. 131.

7.2.7 El Subprograma preventivo

Tiene como objetivo disminuir la probabilidad de la ocurrencia de los fenómenos destructivos, así como la migración de los efectos que su impacto podría llegar a tener sobre la integridad física de la población, de sus bienes, de su quehacer y de la naturaleza (188).

7.2.8 El Subprograma de auxilio

Su objetivo es la coordinación de las siguientes funciones básicas, alerta; planes de emergencia; coordinación de emergencia; protección; salvamento y asistencia; servicios-estratégicos; equipamiento y bienes; salud; seguridad; aprovisionamiento; comunicación social de emergencias; evaluación de daños; restructuración inicial y vuelta a la normalidad.

El auxilio se refiere al conjunto de actividades destinadas principalmente a rescatar y proteger a todas aquellas personas que se encuentren en peligro y a mantener en funcionamiento los servicios y equipamiento estratégico, atendiendo asimismo a la seguridad de los bienes de la población y los daños que pudiesen ocasionarse a la naturaleza (189).

(188) Sistema Nacional de Protección Civil, Organización, Organismo Ejecutivo y compromisos de participación, ob. cit. -- p. 46.

(189) *Ibidem*, p. 67

7.2.9 El Subprograma de apoyo

Este subprograma establece los recursos adicionales, que forman parte de los programas sustantivos de Protección Civil (190).

7.2.10 Organización

Las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, definen de manera clara y congruente a nuestro Sistema Político la organización de dicho Sistema, por lo que deberá considerarse en la Ley Federal de Protección Civil, y quede establecido como norma de observancia general.

La conformación del Sistema Nacional de Protección Civil, es la organización federal, estatal y municipal y de tres instrumentos principales que son: El Programa de Protección Civil, los Consejos y los órganos de la Administración Pública, voluntarios y la población en general como participativos. (191).

El Consejo tiene funciones consultivas; los órganos de la administración pública con funciones ejecutivas; y los grupos voluntarios y población en general.

El titular del Sistema Nacional de Protección Civil, será el Jefe del Ejecutivo Federal.

(190) *Ibidem*, p. 89

(191) Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, ob. cit. p. 1985.

El Coordinador ejecutivo del Sistema y de las acciones que determine el Jefe del Ejecutivo Federal, será la Secretaría de Gobernación.

En la estructura de los Consejos quedará integrada la Unidad de Protección Civil, como órganos auxiliares de la autoridad, con atribuciones de coordinación y ejecución de las decisiones que les designa la propia autoridad (192).

7.2.11 Operación

Los procedimientos de educación operativa para la atención de emergencias, determinarán las acciones prioritarias a ejecutar, como respuesta ante la fases de mitigación, rescate y recuperación, con la finalidad de evitar la pérdida de vidas y bienes materiales, mediante la utilización de los recursos disponibles de cada uno de los organismos participantes.

Cuando las autoridades locales se vean rebasadas en su actuación por la situación de emergencia, deberán solicitar el apoyo de la autoridad inmediata superior, para que coordinadamente realicen las acciones de respuesta a la situación que se presente.

A fin de poder estar en posibilidades de aplicarlos subprogramas de auxilio y apoyo, cuando la situación adquiere las características de emergencia mayor, las autoridades de la zona afectada instalarán su centro de operaciones que es la unidad de carácter operativo en donde se integran los representantes de la autoridad unidades administrativas organismos especializados en atención de emergencias y sectores

(192) *Ibidem*, p. 189.

social y privado, de acuerdo a la naturaleza del desastre y el nivel de gobierno de que se trate, considerando el Federal, -- Estatal o Municipal.

El objetivo de la actuación del Centro de Operaciones, es la coordinación de acciones para atender la emergencia en forma rápida, evitando el despilfarro de recursos o falta de estos, en la reducción de daños humanos, la pérdida de bienes materiales y el deterioro del entorno.

La Dirección General de Protección Civil de la -- Secretaría de Gobernación, coordinará las acciones de los grupos de ayuda nacionales y extranjeros.

7.2.12 De los Grupos Voluntarios de Protección Civil.

Se considera Grupo Voluntario, aquella Organización, Asociación o Institución que se incorpora al Sistema de -- Protección Civil, para que en forma organizada, preparada, voluntaria y desinteresada acudan a prestar servicios sociales -- y ayuda a la comunidad, ante la presencia de calamidades o desastres (193).

Los Grupos Voluntarios deberán organizarse de -- acuerdo a sus funciones, capacidad y territorialidad.

(193) Reglamento para Grupos Voluntarios de Protección Civil, Departamento del Distrito Federal, México, 1988. p. 3.

Corresponderá a las coordinación de Protección - Civil, de cada nivel de Gobierno, la organización y coordinación de los Grupos Voluntarios.

Los Grupos Voluntarios tendrán como marco de sus actividades el objetivo básico del Sistema Nacional de Protección Civil.

Los Grupos Voluntarios podrán clasificarse de la siguiente forma:

Por Profesión o Actividad: Quedan comprendidos los profesionistas, asociaciones y agrupaciones, con una determinada educación profesional.

Por territorialidad: Para una mejor coordinación en la atención de emergencias, se distribuirán los Grupos Voluntarios por nivel Federal, Estatal y Municipal.

Por adscripción: Quedan comprendidos en este rubro aquellos individuos que sin pertenecer a ningún grupo o asociación acuden a prestar auxilio en la atención del desastre, Mismos que serán adscritos temporalmente a un grupo ya constituido de acuerdo a sus aptitudes y conocimientos; así como aquellos grupos que están encuadrados en los organismos especializados en atención de emergencias.

7.2.13 De la población en general

La participación de la sociedad en la Protección Civil, se da mediante el establecimiento de una conciencia acerca de los acontecimientos desastrosos a que esta expuesta-

y las diferentes etapas para enfrentarlas eficientemente.

A través de programas específicos, se organizará - la autoprotección de la población y su participación en las acciones de prevención y auxilio en la Protección Civil.

Por medio de Instituciones de enseñanza, tanto oficiales como privadas, se capacitará e involucrará en la doctrina de Protección Civil a la sociedad en general, y a través de los medios masivos de comunicación se difundirán las recomendaciones básicas en la materia.

Los programas de adiestramiento e integración a la población deberán contemplar los siguientes aspectos:

- . Ser permanentes y referidos al desarrollo de -- programas de prevención y auxilio a la pobla -- ción en caso de desastre.
- . A través de grupos organizados como son las aso ciaciones de vecinos, por citar alguno, deberá de participar corresponsablemente la sociedad - en las actividades de Protección Civil.
- . Definir el grado de actuación estableciendo los límites de garantía para la seguridad de los -- mismos, en el auxilio ante desastres.
- . Establecer la realización permanente de simula -- cros.
- . Inducir las acciones de la sociedad a fin de - lograr los objetivos del Programa de Protección Civil.

La investigación y aplicación de nuevas tecnologías de capacitación y adecuación de la población y fomento a la participación social.

Las autoridades gubernamentales de acuerdo con sus atribuciones y ámbito jurisdiccional, celebrarán convenios de concertación con organizaciones vecinales, civiles, instituciones educativas y académicas, representaciones sociales, para impulsar la conciencia e integración de los objetivos que persigue la protección civil.

7.2.14 Asistencia Financiera

Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto, en los términos de las Leyes aplicables y dentro de la esfera de sus respectivas atribuciones, proyectarán los recursos financieros y presupuestales necesarios para el eficaz cumplimiento de los objetivos del Programa Nacional de Protección Civil, en congruencia con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y en el contexto de la Programación Anual del Gasto Público.

Los recursos financieros para la prevención y auxilio deberán ser asignados por cada uno de los estados, y del presupuesto que otorgue el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Los Gobiernos de los Estados, proporcionarán los recursos financieros, indispensables para el desarrollo de los programas de Protección Civil Estatales y Municipales.

7.2.15 Infracciones y Sanciones

Las violaciones a los conceptos de la Ley Federal de Protección Civil, sus reglamentos y disposiciones que de ella emanen, constituyen infracción y serán sancionadas administrativamente por el Ejecutivo Federal en asuntos de competencia de la Federación, y en los demás casos por las autoridades de las Entidades Federativas y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias y conforme a las disposiciones legales que se expidan.

Para la imposición de las sanciones por infracciones de la Ley Federal de Protección Civil se tomará en cuenta.

- La gravedad de la infracción, considerando principalmente la falta a la sociedad, el perjuicio al cumplimiento del objetivo que persigue el Sistema Nacional de Protección Civil, y la generación de conflictos.
- Las condiciones económicas del infractor; y
- La reincidencia, si la hubiera.

La Dirección General de Protección Civil y las Unidades de Protección Civil podrán promover ante las autoridades federales o locales competentes, con base en los estudios que haya para tal efecto la limitación, suspensión o corrección de alguna industria, servicio o sistema generador potencial de agentes perturbadores, que pongan en riesgo a la sociedad o su entorno.

7.2.16 Inspección y Vigilancia

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, vigilará que las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal cumplan con las obligaciones, correspondientes a Protección Civil.

Corresponderá a los gobiernos de los estados o municipios de acuerdo a su competencia, aplicar la inspección y vigilancia en la materia de conformidad con las leyes que al efecto expidan las legislaturas locales.

Las Entidades Federativas y los municipios podrán realizar actos de inspección y vigilancia, en asuntos de orden federal, mediante la celebración de acuerdos de coordinación.

Los responsables de coordinar las actividades de Protección Civil realizarán actos de inspección para destacar las posibles desviaciones que se den en el desarrollo de los programas por parte de los organismos ejecutores, y proponer medidas correctivas.

Las autoridades jurisdiccionales competentes harán del conocimiento del Ministerio Público la realización de actos u omisiones que sean tipificados como delitos.

C O N C L U S I O N E S

CONCLUSIONES

1.- Los desastres se presentan en cualquier lugar y hora con la trágica consecuencia de daños humanos, materiales y la alteración del entorno, afectando el desarrollo de la sociedad, es por ello que deben impulsarse los programas -- preventivos y de auxilio para permanentemente hacer frente a -- estas eventualidades, de manera coordinada y eficaz, involu -- crando a la sociedad en su conjunto.

2.- A través de programas de concertación y capacitación dirigidos a la sociedad en general, inclusive en los programas escolares y específicamente en los libros de texto, -- deberá incluirse y difundirse la doctrina de la Protección -- Civil, para crear conciencia de ésta.

3.- La falta de bibliografía en la materia de -- Protección Civil, así como de traducciones de obras, origina -- rias de países con cierto grado de desarrollo en ésta rama, di -- ficulta la accesibilidad y comprensión a la cultura. Por -- ello las autoridades educativas y las responsables de coordi -- nar la Protección Civil deberán subsanar a la brevedad éstas -- deficiencias, realizando estudios y programas accesibles a la -- sociedad en general.

4.- Mediante convenios de coordinación, participa -- ción, investigación de tecnología y aplicación de recursos para -- la prevención y auxilio en situaciones de desastres, celebra -- dos entre las diversas instancias de gobierno, y con organis -- mos de los sectores social y privado, así como en el ámbito -- internacional, se establecerá una plataforma amplia que asegu -- re las acciones de Protección Civil.

5.- Es necesario reglamentar la participación -- coordinada del gobierno y de los diferentes sectores de la sociedad para la consecución de los objetivos de la Protección Civil, delimitando áreas y acciones específicas para cada -- quien.

6.- La integración de la sociedad al Sistema Nacional de Protección Civil como parte del mismo, podrá ser de forma organizada, preparada mediante la integración de grupos voluntarios, que quedarán conformados de acuerdo a las aptitudes, recursos y estructuras organizacionales ya establecidas -- como lo son las Asociaciones de Vecinos y Colonos.

7.- La asignación de recursos financieros y presu puestales que permitan el cumplimiento de los objetivos del -- Programa General de protección Civil, deberá ser un capítulo -- permanente del programa anual del gasto público. Las Entida -- des Federativas determinarán los recursos financieros para el -- cumplimiento de los programas de Protección Civil en su ámbito territorial.

8.- La implantación, integración, desarrollo y di fusión del Centro Nacional de Prevención de Desastres, por -- autoridades gubernamentales, académicas, científicas y repre -- sentantes de los diversos sectores de la sociedad, permitirán -- la consecución de los objetivos que pretende la Protección -- Civil.

9.- Deberá elevarse a rango constitucional la Pro tección Civil, mediante las reformas y adiciones a los artículos 29, 73 y 122 de la Constitución Política de los Estados -- Unidos Mexicanos, para propiciar un cambio sustancial en la -- legislación, que dé el fundamento necesario para el establecimiento de normas en la materia.

10.- La permanencia de los programas de prevención y auxilio ante situaciones de desastre, en el que intervengan los tres niveles de gobierno, con la participación de los sectores de la sociedad, mediante el establecimiento de lineamientos y normas dirigidas a la organización y funcionamiento, atribuciones y responsabilidades, hacen necesaria la existencia y aplicación de la Ley Federal de Protección Civil.

11.- Los Congresos Estatales deberán dictar las disposiciones necesarias a fin de considerar y cumplir las disposiciones que dicte la Ley Federal de Protección Civil.

B I B L I O G R A F I A

B I B L I O G R A F I A

- Acosta Romero Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, - 1981.
- Acosta Romero Miguel,- Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México -- 1986.
- Atlas de la Ciudad de México, Fascículo 2, Departamento del Distrito Federal, México, 1987.
- Bravo Caro Rodolfo.- Guía del Extranjero, Ley General de Población, Editorial Porrúa, México- 1988.
- Datos básicos sobre la población en México 1980 2000, Consejo Nacional de Población, México - - 1980.
- Departamento de Protección Civil Italiano, Roma 1985.
- Fraga Gabino.- Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1986.
- García Ramón.- Pelayo y Cross, Diccionario - - Larousse Usual, México, 1982.
- González Flores Enrique.- Manual de Derecho -- Constitucional, Editorial Textos Universitarios México, 1978.

- Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado, Tomo VIII, Editorial Reader's Digest, México, 1987.
- México Demográfico, Breviario 1980, Consejo Nacional de Población, México, 1979.
- Miranda Basurto Angel.- La Evolución de México, Editorial Herrero, México, 1986.
- Organización, Organo Ejecutivo y Compromisos - de Participación, Sistema Nacional de Protección Civil, México, 1987.
- Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Departamento del Distrito Federal, México, 1987.
- Relación de tratados en vigor.- Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1988.
- Rojina Villegas Rafael, Compendio de Derecho -- Civil, Tomo II, Editorial Porrúa, México, 1981.
- Sánchez Molina Antonio.- Síntesis de Geografía Física y humana, Editorial Trillas, México, - - 1970.
- Seara Vázquez Modesto.- Derecho Internacional-Público, Editorial Porrúa, México, 1981.
- Sistema de Protección y Restablecimiento de la Ciudad de México Frente a Desastres, volumen - III, Departamento del Distrito Federal, México 1981.

- Sorensen Max, Manual de Derecho Internacional Público, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
- S. Pietetet Jean.- La Doctrina de la Cruz Roja Revue Internationale de la Coix Rouge, Ginebra 1982.
- Stephen Grenn.- Cooperación Internacional en casos de desastre, Editorial Nuevo Mar, México 1978.
- Tokyo Metropolitan Governnet Disaster Planning, Japan, 1982.
- Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos, -- Tomo VII, Secretaría de Relaciones Exteriores, - México, 1943-1946.

LEYES, REGLAMENTOS y COMISIONES:

- Bases para el Establecimiento del Sistema - - Nacional de Protección Civil, Diario Oficial de la Federación, México 6 de mayo 1986.
- Comisión evaluadora del sismo ocurrido el 19 de septiembre de 1985, Departamento del Distrito - Federal, México, septiembre 1985.

- Comisión Metropolitana de Emergencia, Informe 19 septiembre al 19 octubre de 1985, Departamento del Distrito Federal, México, 1985.
- Comisión Nacional de Reconstrucción, Diario Oficial de la Federación, México, 4 octubre - 1985.
- Comisión Nacional de Reconstrucción, Departamento del Distrito Federal, México, 1986.
- Comité de Prevención de Seguridad Civil, Diario Oficial de la Federación, México, 10 octubre - 1985.
- Comité de Reconstrucción del Area Metropolitana de la Ciudad de México, Departamento del Distrito Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 4 octubre, 1985.
- Constitución Política del Estado de Baja California, Diario Oficial de la Federación, México 17 julio, 1986.
- Constitución Política del Estado de Coahuila - de Zaragoza, Diario Oficial de la Federación, México, 17 julio, 1986.
- Constitución Política del Estado de Hidalgo -- Diario Oficial de la Federación, México, 31 -- julio, 1986.
- Constitución Política del Estado de México, Diario Oficial de la Federación, México, 4 agosto - 1986.

- Constitución Política del Estado de Morelos, -
Diario Oficial de la Federación, México, agosto
1986.
- Constitución Política del Estado de San Luis --
Potosí, Diario Oficial de la Federación, México
15 agosto, 1986.
- Decreto por el que se aprueban las bases para -
el establecimiento del Sistema Nacional de Pro-
tección Civil, Diario Oficial de la Federación,
México, mayo 1986.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Fede-
ral, Editorial Porrúa, México, 1988.
- Ley Orgánica de la Armada de México, Editorial-
Atenco, S.A., México 1988.
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal,
Editorial Porrúa, México, 1985.
- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Fede-
ral, Editorial Porrúa, México, 1987.
- Ley Sobre el Constrato de Seguro, Editorial - -
Porrúa, México, 1983.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Agricul-
tura y Recursos Hidráulicos, Diario Oficial de-
la Federación, México, 10 de abril, 1989.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Asenta-
mientos Humanos y Obras Públicas, México, Dia -
rio Oficial de la Federación, 16 agosto, 1977.

- Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Diario Oficial de la Federación, México, 16 marzo, 1989.
- Reglamento Interior de la Defensa Nacional, - - Diario Oficial de la Federación, México, 11 de mayo de 1977.
- Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, Diario Oficial de la Federación, - México, 26 agosto, 1985.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, Diario Oficial de la Federación - México, 17 marzo, 1989.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal, Diario Oficial de la Federación, México 9 marzo, 1989.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, México - 13 febrero, 1989.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Pesca, Diario Oficial de la Federación, México, 14 - - Febrero 1989.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Diario Oficial de la Federación, 24 enero 1989.
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, Diario Oficial de la Federación, México, 7 abril, 1989.

- Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo
Diario Oficial de la Federación, México 15 de -
Febrero de 1989.

- Reglamento de Grupos Voluntarios de Protección-
Civil, Departamento del Distrito Federal, - - -
México, 1988.

C O N T E N I D O

| | | |
|------------------|---|----|
| INTRODUCCION | | 1 |
| CAPITULO PRIMERO | 1. ANTECEDENTES | 3 |
| | 1.1 Situación Geográfica y Demográfica de la República Mexicana. | 3 |
| | 1.2 Problemática Urbana de la Ciudad de México. | 17 |
| CAPITULO SEGUNDO | 2. PROTECCION CIVIL | 30 |
| | 2.1 Concepto | 30 |
| | 2.2 Objetivos | 33 |
| CAPITULO TERCERO | 3. LA PROTECCION CIVIL EN OTROS PAISES | 35 |
| | 3.1 Italia | 36 |
| | 3.2 Japón | 42 |
| | 3.3 Perú | 47 |
| CAPITULO CUARTO | 4. ANALISIS DE LA LEGISLACION MEXICANA SOBRE ATENCION DE DESASTRES. | 51 |
| | 4.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. | 51 |
| | 4.2 Ley General de Población | 53 |
| | 4.3 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal | 54 |
| | 4.4 Ley Orgánica de la Armada de México | 55 |

| | | |
|--------|---|----|
| 4.5 | Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. | 56 |
| 4.6 | Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. | 57 |
| 4.7 | Ley sobre el Contrato de Seguros | 58 |
| 4.8 | Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. | 60 |
| 4.9 | Reglamento Interior de la extinta Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. | 63 |
| 4.10 | Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal. | 65 |
| 4.11 | Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional. | 67 |
| 4.11.a | Reglamento Interior de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. | 71 |
| 4.11.b | Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. | 71 |
| 4.11.c | Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública. | 72 |
| 4.11.d | Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria. | 72 |
| 4.11.e | Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos | 73 |
| 4.11.f | Reglamento Interior de la Secretaría de Pesca. | 74 |
| 4.11.g | Reglamento Interior de la Secretaría de Turismo. | 75 |
| 4.11.h | Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto. | 75 |
| 4.12 | Legislación Estatal sobre Atención de Desastres. | 76 |

| | | |
|--------|---|----|
| 4.12.1 | Constitución Política del Estado de Baja California | 76 |
| 4.12.2 | Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza | 76 |
| 4.12.3 | Constitución Política del Estado de Morelos | 78 |
| 4.12.4 | Constitución Política del Estado de México | 79 |
| 4.12.5 | Constitución Política del Estado de Hidalgo | 79 |
| 4.12.6 | Constitución Política del Estado de San Luis Potosí | 80 |
| 4.13 | Acuerdos Internacionales suscritos por México para la atención de desastres | 82 |

CAPITULO
QUINTO

| | | |
|-----|--|----|
| 5. | ACCIONES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ANTE LOS SISMOS DE 1985 EN MEXICO. | 87 |
| 5.1 | La Comisión Nacional de Reconstrucción | 87 |
| 5.2 | El Comité de Prevención de Seguridad Civil. | 92 |
| 5.3 | El Gobierno del Distrito Federal (Departamento del Distrito Federal) | 97 |

CAPITULO
SEXTO

| | | |
|-----|--|-----|
| 6. | EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL | 104 |
| 6.1 | Decreto Presidencial | 104 |
| 6.2 | Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil | 105 |

CAPITULO
SEPTIMO

| | | |
|--------|---|-----|
| 7. | EL MARCO JURIDICO DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL. | |
| 7.1 | Ley Federal de Protección Civil | 111 |
| 7.1.1 | Fundamento Constitucional de la Ley Federal de Protección Civil. | 112 |
| 7.1.2 | Adecuaciones y modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. | 112 |
| 7.2 | Contenido de la Ley Federal de Protección Civil. | 114 |
| 7.2.1 | Exposición de Motivos | 114 |
| 7.2.2 | Fundamentos legales | 114 |
| 7.2.3 | Objetivos | 115 |
| 7.2.4 | Disposiciones Generales | 116 |
| 7.2.5 | Competencia | 119 |
| 7.2.6 | Derechos y obligaciones | 122 |
| 7.2.7 | El Subprograma preventivo | 124 |
| 7.2.8 | El Subprograma de auxilio | 124 |
| 7.2.9 | El Subprograma de apoyo | 125 |
| 7.2.10 | Organización | 125 |
| 7.2.11 | Operación | 126 |
| 7.2.12 | De los Grupos Voluntarios de Protección Civil | 127 |
| 7.2.13 | De la población en general | 128 |
| 7.2.14 | Asistencia Financiera | 130 |
| 7.2.15 | Infracciones y Sanciones | 131 |
| 7.2.16 | Inspección y Vigilancia | 132 |

CONCLUSIONES

133

BIBLIOGRAFIA

136