

301809

69
Jey



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**"LA PROTECCION CIVIL EN EL
ESTADO MEXICANO"**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
GUADALUPE GUEVARA OLIVARES

PRIMERA REVISION

LIC. JUAN YAREZ PINEDA

SEGUNDA REVISION

LIC. ANA LUISA LOPEZ G.

MEXICO, D. F.,

1993

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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.

LA PROTECCION CIVIL EN EL ESTADO MEXICANO

INTRODUCCION

CAPITULO I PAG.

EL ESTADO MODERNO

1.1	CONCEPTO DE NACION	2
1.2	CONCEPTO DE ESTADO	3
1.2.1	ORIGEN DEL ESTADO MODERNO	5
1.2.2	ELEMENTOS DEL ESTADO	9
1.2.2.1	TERRITORIO	9
1.2.2.2	POBLACION	14
1.2.2.3	GOBIERNO	21
1.2.2.4	SOBERANIA	33
1.2.2.5	BIEN PUBLICO TEMPORAL	42

CAPITULO II

FORMAS DE ESTADO Y DE GOBIERNO

2.1	FORMAS DE ESTADO	47
2.1.1	UNITARIO	48

2.1.2	COMPLEJO	48
2.1.2.1.	CONFEDERACION	48
2.1.2.2	FEDERACION	49
2.2	FORMAS DE GOBIERNO	52
2.2.1	MONARQUIA	53
2.2.2	REPUBLICA	55
2.3	CARACTERISTICAS DEL ESTADO MODERNO	56

CAPITULO III

LA PROTECCION CIVIL

3.1	CONCEPTO DE PROTECCION CIVIL	60
3.2	ANTECEDENTES DE PROTECCION CIVIL	61
3.3	CONSTITUCIONES DE OTROS PAISES	63
3.3.1	CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA	63
3.3.2	CONSTITUCION DE COLOMBIA	64
3.3.3	CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DE BOLIVIA	64

3.3.4	CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DE CHILE	65
3.4	LA PROTECCION CIVIL EN LA LEGISLACION DEL ESTADO MEXICANO	67
3.4.1	EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LEYES REGLAMENTARIAS	68
3.4.2	EN LOS REGLAMENTOS	79
3.4.3	EN LOS DECRETOS	88

CAPITULO IV

LA PROTECCION CIVIL Y SU APLICACION EN EL ESTADO MEXICANO

4.1	LA PROTECCION CIVIL EN EL ESTADO MEXICANO	100
4.2	LOS DESASTRES EN EL ESTADO MEXICANO	102
4.3	SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL	114
4.3.1	OBJETIVO DEL SISTEMA	121
4.4	PROGRAMA DE PROTECCION CIVIL	129

4.5	SUBPROGRAMAS	138
	CONCLUSIONES	161
ANEXO:	PROYECTO DE LEY FEDERAL DE PROTECCION CIVIL	165
	BIBLIOGRAFIA	183

INTRODUCCION

El motivo por el cual, principio la inquietud de realizar la presente tesis sobre el tema de La Protección Civil en el Estado Mexicano, surgió durante mi servicio social, que realicé en el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) y se reafirmó cuando presté mis servicios en la Secretaría de Gobernación en el área del Centro Nacional de Comunicaciones (CECOM); al ir observando que siempre estamos expuestos a sufrir algún daño en nuestra persona, familia, posesiones y propiedades , y que también la propia naturaleza lo está, y sin embargo nuestros ordenamientos jurídicos sólo se refieren a la protección civil de una manera no específica.

También observé que pese a que es obligación del Estado proteger al individuo y a la naturaleza de cualquier eventualidad provocada por los llamados agentes perturbadores sean éstos de origen natural o humano, que puedan ocasionar un daño, en su persona, familia y propiedades, así como a todos los desastres y calamidades que tanto nuestro entorno físico, como nuestros antecesores y nosotros mismos hemos tenido que pasar, el Estado no había hecho casi nada al respecto.

Sin embargo, es a raíz de los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985, fecha en que siempre quedará gravada en la memoria de todos aquellos que vivimos esa tragedia, que sólo trajo y dejó para la perpetuidad una estela de dolor, sufrimiento, desesperación, tristeza y desolación, toda vez que muchas personas quedaron lesionadas, sin familia, sin hogar y sin trabajo, para que el Estado reaccionara y empezará a dar apoyo a los órganos e instituciones que de alguna manera se relacionan con la protección civil; como lo son la Subsecretaría de Protección Civil, de Prevención y Readaptación Social, la Dirección General de Protección Civil y el Centro Nacional de Prevención de Desastres.

Dicha preocupación y apoyo sólo lo fue en el aspecto económico y no así en el jurídico, toda vez que no se ha realizado ninguna reforma, ni creado reglamentación más específica en materia de protección civil.

Es así como, viendo y viviendo todo esto surgió en mí la necesidad de dar a conocer de alguna forma, tal vez no muy extensa, pero que sirva para saber qué es la protección civil, cuál es su objetivo, qué es y porque se creó el Sistema Nacional de Protección Civil, entre otras cosas.

Finalmente y tomando en cuenta que nuestra Legislación no se adentra a lo que es la protección civil, me he tomado la libertad de realizar un proyecto de Ley Federal de Protección Civil, mismo que será mi aportación y objetivo en la realización de esta tesis.

CAPITULO I

EL ESTADO MODERNO

1.1 CONCEPTO DE NACION

1.2 CONCEPTO DE ESTADO

1.2.1 ORIGEN DEL ESTADO MODERNO

1.2.2 ELEMENTOS DEL ESTADO

1.2.2.1 TERRITORIO

1.2.2.2 POBLACION

1.2.2.3 GOBIERNO

1.2.2.4 SOBERANIA

1.2.2.5 BIEN PUBLICO TEMPORAL

CAPITULO I

EL ESTADO MODERNO

En el presente capítulo se definirá a la Nación y al Estado con objeto de manejarlos de la mejor manera posible durante el transcurso del trabajo, asimismo, se conocerá en forma breve el origen del Estado Moderno y sus elementos tanto materiales como personales que conforman la estructura del Estado, los cuales son Territorio, Población, Gobierno, Soberanía y Bien Común o Finalidad.

Comenzaremos con la definición de lo que es Nación.

1.1 CONCEPTO DE NACION

La Nación es lo que surge a consecuencia de la unión de un "conjunto de personas ligadas, bien por la comunidad de origen, bien por la posesión de un mismo idioma, bien por tener las mismas creencias religiosas, bien por la identidad de costumbres, bien sencillamente, por sentir aspiración a realizar unidos su propio destino".¹

Por lo referido con antelación se puede decir que la nación es el espíritu del pueblo, cuya estructura se forma con un grupo de personas las cuales se encuentran unidas por su costumbre, religión, orden jurídico y estructura política, esta última tiene como finalidad regular y coordinar la vida de los integrantes por medio de una función que les permite llevar un orden y una defensa que mantiene la unión y la superación de esa comunidad, la cual se apoya en su historia ya que ésta es un relato de la vida de los que integran esa comunidad, con la finalidad de dar cumplimiento a lo que se denomina bien común,

(1) DE PINA VARA, Rafael.- "Diccionario de Derecho", Editorial Porrúa, S. A., México, Décima Segunda Edición, 1984, Pág.359.

para ello requiere de algunos factores, los cuales "son factores naturales (territorio, raza e idioma), históricos (tradiciones, costumbres, religión y leyes) y los psicológicos (la conciencia nacional)"² . Mismos que conforman la estructura de lo que es la Nación.

1.2 CONCEPTO DE ESTADO

Se ha llegado a considerar al Estado como ente jurídico, sin embargo, también se ha afirmado que el Estado "no es un organismo puramente jurídico, sino que conjuntamente, es moral, histórico, político y económico, y es la teoría general del Estado, la que se debe encargar de combinar todos estos elementos"³ .

De lo referido en el párrafo anterior, se puede decir, que al Estado se le considera como jurídico, porque nace con el derecho, ya que se determina por sus normas, esto es que al constituirse por un grupo de individuos unidos en forma política el derecho es importante e inevitable, ya que el Estado se exterioriza a través de éste, por lo cual se considera como la culminación institucional del derecho.

Asimismo, el Estado, es aquel que se forma mediante "una sociedad humana, establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, que es creado, definido y aplicado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal, formando una institución con personalidad moral y jurídica".⁴

-
- (2) FERNANDEZ DEL VALLE, Basave Agustín.- "Teoría del Estado", Editorial Jus, S. A., México, 1965, Pág. 75.
 - (3) SERRA ROJAS, Andrés.- "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S. A., México, 1959, Pág. 36.
 - (4) PORRUA PEREZ, Francisco.- "Teoría del Estado", Editorial Porrúa, S. A., México, Décima Novena Edición, 1984, Pág.22.

De lo referido con antelación, se puede definir al Estado, como aquel que se constituye por un grupo de individuos establecidos o asentados en forma permanente en un área geográfica o territorio que les pertenece, con un orden jurídico propio, cuya soberanía se traduce en actos a través de su Gobierno, con objeto de dar cumplimiento al bien público temporal.

Se considera que el Estado es una sociedad humana, porque requiere de la unión de individuos para poder realizar su fin, toda vez que el ser humano en forma aislada no podría hacerlo; estos seres humanos se encuentran unidos no sólo por la idea de realizar un fin común, al cual, también se le denomina bien público temporal, sino, por lazos de solidaridad, unión de sus esfuerzos, raza, religión, costumbres y nacionalidad.

La citada sociedad humana se debe establecer en forma permanente en un territorio determinado que les pertenezca, ya que si se encuentran en un territorio ajeno a ellos, no podrían ejercitar su poder soberano.

Por otra parte, dicha comunidad se encuentra estructurada y regida por un orden jurídico, toda vez que el hecho de que exista una sociedad humana trae consigo aparejada la necesidad de un orden jurídico que norme la conducta, así como, la estructura del multicitado grupo social.

Sin embargo, este orden requiere necesariamente de un poder cuya actividad consiste en crear, aplicar y sancionar, ya que cuenta con las facultades indispensables para cumplir dicho objetivo, independiente de cualquier otro poder que sea superior, por lo cual, se le considera que el citado poder tiene la característica de ser soberano.

La sociedad humana a la cual se ha hecho referencia se encuentra en una incesante evolución desarrollando una actividad de manera constante. Esa actividad cuenta con la presencia del llamado orden jurídico mismo que la rige y

orienta en el sentido de las normas que la encauzan; es por ello que se considera que la actividad de la sociedad humana que conforma al Estado tiene una misma finalidad, la cual es la obtención del bien público temporal; dicho bien, es público porque todos los integrantes de la sociedad deben de participar en su obtención; es temporal porque el bien que se persigue es de poca duración si lo comparamos con la limitada existencia del ser humano, por lo cual se denomina bien público temporal.

Por otro lado, el Estado cuenta con personalidad colectiva, en virtud de ser una entidad constituida para realizar el fin colectivo de los individuos, denominado bien público temporal, y de tener una capacidad reconocida para ser susceptible de poseer derechos y contraer obligaciones.

Al Estado también se le considera como persona jurídica, por tener derechos y obligaciones, atribuidos por el orden jurídico, sin embargo, cabe mencionar que la personalidad jurídica que tiene el Estado es internacional, toda vez que requiere ese carácter para ser reconocido como tal frente y ante los demás estados internacionales. Para confirmar lo que hemos dicho tenemos el ejemplo del municipio, el cual cuenta con un conjunto de individuos, un territorio que les pertenece, estructurado y regido por un poder, con finalidad de dar cumplimiento al bien público temporal, asimismo, se le considera como institución con personalidad colectiva y jurídica, y más sin embargo no es Estado ya que requiere que dicha personalidad jurídica tenga como característica el ser internacional.

1.2.1 ORIGEN DEL ESTADO MODERNO

Este es consecuencia o resultado de las controversias de orden político entre la iglesia y el imperio, a los cuales se les conoce como poderes medievales.

Se considera que el Estado moderno surgió en Florencia, cuando los problemas de carácter político de la misma dejaron de ser responsabilidad del Rey o Monarca y se convirtieron en cosa del pueblo.

Al Estado Moderno se le describe como un Estado nacional, territorial, monárquico, centralizador de todos los poderes públicos y soberano interna y externamente, a todo esto se considera como características del mencionado Estado moderno, mismas que en su oportunidad se explicarán.

El pensamiento medieval en el aspecto político fue universalista, toda vez que "la humanidad integra en el universo un todo particular"⁵. En virtud de que la humanidad está formada por individuos que son sólo pueblo unido en forma interna, cuyo ideal es único, con una sola Ley y un solo poder, dicho pensamiento culminó en el imperio carolingio.

Es con Carlo Magno cuando este pensamiento se desmorona al dividirlo entre sus tres hijos; es por ello que se considera necesario cuando se habla del Estado moderno, retroceder en el tiempo hasta la llamada alta Edad Media, en donde el citado Imperio Carolingio quedó desmoronado para ser reemplazado por el Sacro Imperio Romano Germánico.

Algunos autores consideran que es entre el siglo XII y XIII cuando surge el Estado Moderno, ya que quienes hicieron frente a los obstáculos de la Iglesia, del imperio y a los señores feudales, fueron los reyes de Francia, Inglaterra, Castilla y el emperador Federico II, éste en relación a Sicilia.

Los momentos más importantes para que se proclamara la soberanía del Estado, fueron cuando "el Rey Felipe Augusto de Francia derrotó al emperador

(5) DE LA CUEVA, Mario.- "La Idea del Estado", Universidad Nacional Autónoma de México, México, Primera Edición, 1975, Pág. 46.

Otón en el año de 1214 en la batalla de Bouvins" 6 , se consideró que tanto el Rey como el emperador eran iguales y por consiguiente no podía haber ningún otro poder superior al de ellos.

Posteriormente en el "año 1301 Bonifacio VIII emitió la Bula Ausculta Fili, en la que insistió en la supremacía del poder espiritual sobre el temporal"7 , a lo cual el Rey Felipe el Hermoso dio contestación a través de una convocatoria realizada para los Estados Generales en 1302, la cual tuvo como resultado una declaración de la soberanía que el llamado monarca tenía en su reino y la independencia frente al papado.

Con la baja Edad Media la iglesia y el imperio empezaron a decaer a consecuencia de la negación a la supremacía de éstos y al impulso que se le dio al surgimiento del Estado moderno.

Con la lucha de los poderes medievales los reyes adquirieron su soberanía externa, sin embargo, faltaba otra la cual es la superioridad de los monarcas sobre los poderes internos de su pueblo, lo cual daría como resultado la llamada centralización de las atribuciones públicas.

En esta época, es decir, en la baja Edad Media el objetivo de los poderes públicos no era el bienestar social o de los hombres, sino el de ellos, también en esta época el poder estatal se encontraba repartido, toda vez que las funciones del Estado se distribuían entre los poderes internos (Rey, los señores feudales, las ciudades, los municipios y las corporaciones).

La centralización de las funciones públicas surge con la decisión de los Reyes Castellanos, la fuerza a nivel político del parlamento inglés, así como el

(6) IBIDEM.

(7) IBIDEM.

prestigio de los Reyes de Francia, lo que superó a los señores feudales, dando como resultado la formación de los Estados modernos.

Se puede decir, que la monarquía es la forma fundamental de lo que actualmente conocemos como Estado moderno en virtud de que quienes realizaron el proceso para llegar a éste, fueron los Reyes.

Se puede considerar al Estado moderno en una sociedad territorial dividida en gobernantes y gobernados; en el Estado se deposita la voluntad social o del pueblo, lo cual no significa que sea una organización perfecta y definitiva ya que está sujeta constantemente a leyes que evolucionan incesantemente, así como a nuevas formas de propiedad, creencias religiosas, por ello han existido y siguen existiendo varios tipos de Estado, en los cuales se ha visto la intervención de los que gobiernan y los que son gobernados.

Lo cierto es, que el Estado tiene por objeto la capacitación a los hombres para que logren el bienestar social, conocido éste como finalidad, bien común, o bien público temporal, su territorio puede aumentar o disminuir de acuerdo a las circunstancias.

La actividad del Estado radica en el número de hombres cuyas decisiones obligan legalmente a la comunidad, y cuyas funciones son, interpretar las necesidades sociales y traducirlas a una reglamentación positiva.

Por lo anterior, se puede decir que el Estado, como producto de la convivencia humana, surge de una manera natural espontánea de acuerdo a los factores y circunstancias que intervinieron en sus diversos procesos, ya que responde a las necesidades que cada vez son más, para lo cual necesitan de la ayuda de organismos e instituciones que le auxilien a realizar sus diversas funciones o actividades contempladas dentro de su administración.

El Estado como producto social está integrado por un proceso largo de transformación, tiene un fin, y para alcanzarlo va a afectar los intereses de la población o bien del individuo en forma particular; es así, como en la actualidad el Estado ha puesto más atención a los problemas de la población en lo relativo al aspecto colectivo y no al aspecto particular.

Una vez vistas las causas y el surgimiento del Estado Moderno, nos referiremos ahora a los elementos que lo conforman.

1.2.2 ELEMENTOS DEL ESTADO

Los elementos del Estado son territorio, población, gobierno, soberanía y bien público temporal. Tanto el territorio como la población constituyen los ámbitos espacial y personal de validez del orden jurídico, también son conocidos como elementos materiales del Estado, el Gobierno es otro elemento necesario ya que éste es el encargado de llevar a cabo la dirección y la administración del Estado; y por su parte la soberanía, por ser elemento distintivo del Estado, y por ser su finalidad, el bien público temporal.

1.2.2.1 TERRITORIO

El territorio es el área geográfica en donde el Estado asienta a su población, ejerce su soberanía, ejerce sus poderes y además es la fuente principal de los recursos para satisfacer sus necesidades.

El territorio juega un papel importante en la vida de los individuos que conforman al Estado, ya que no sólo es necesario e importante para que el Estado ejerza su soberanía, sino también lo es para la subsistencia del mismo, toda vez que de él surgen los bienes materiales necesarios para que cumpla con sus fines al proporcionar la riqueza y el poder económico del Estado.

Por otro lado, el derecho que el Estado tiene sobre su territorio se considera que es, "general, porque se extiende a todo el territorio"⁸ y "limitado, porque se ve obligado a respetar los derechos de propiedad que tienen los habitantes del Estado sobre partes del Territorio"⁹, salvo en los casos en que dichas propiedades se requieran por causa de utilidad pública, según lo preceptuado en el Artículo 27, párrafos segundo y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así pues, el territorio del Estado al ser un espacio geográfico se limita por fronteras, dentro de este territorio ejerce en forma exclusiva sus poderes jurídicos, así tenemos que dicho Estado tiene dentro de su jurisdicción la facultad de ejercer sus derechos no sólo en el citado territorio, sino también sobre la población que lo constituye y que se encuentra establecida en este último, así como sobre los hechos que en él ocurran. Esta limitación establece la competencia estatal y correlativamente la del Estado vecino, o bien, de la comunidad internacional, toda vez que frontera es toda demarcación que limita tanto las tierras como las aguas territoriales de un Estado de las internacionales. Por lo cual, se puede decir que el territorio del citado Estado se limita en todas sus partes por una frontera.

Las fronteras pueden ser naturales o artificiales, las primeras utilizan como referencia a los ríos, montañas y rocas; las segundas son las bardas, alambrados, entre otros.

Las funciones de esta limitación son de dos tipos: "una positiva y otra negativa"¹⁰. La positiva se da cuando el Estado, al fijar sus fronteras, delimita prohibiendo la actividad de Estados extranjeros dentro de su territorio y la función negativa consiste en que su orden jurídico sólo tiene vigor dentro del

(8) PORRUA PEREZ, Francisco.- Op. Cit. Pág. 272.

(9) IBIDEM.

(10) PORRUA PEREZ, Francisco.- Op. Cit. Pág. 270.

territorio nacional impidiendo que el gobierno realice actos de autoridad soberana en territorios de otros Estados.

No se puede pensar en la existencia de un Estado sin territorio en el cual se establezca, sin embargo, puede haber una nación sin territorio como lo fue "la nación judía, nación al punto de vista sociológico, aunque no sea en todos los casos al punto de vista jurídico"¹¹ .

Por otro lado, el territorio del Estado no sólo comprende la tierra firme, sino que, como lo establece el Artículo 42 Constitucional, El Territorio Nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las Islas de Guadalupe y las de Revillagigedo, situadas en el Océano Pacífico;
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional, y las marítimas interiores, y

(11) SEARA VAZQUEZ, Modesto.- "Derecho Internacional Público", Editorial Porrúa, S. A., México, 1984, Décima Edición, Pág.91.

VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.

El mar territorial es de suma importancia para el Estado ribereño, ya que en él se encuentra una de las reservas alimenticias de los individuos, en virtud de que en el mar territorial "radican riquezas pesqueras y de mariscos, así como de especies vegetales marinas" 12 y es el asiento de depósitos minerales y de hidrocarburos; se considera que su explotación se facilita más que la explotación del área terrestre, toda vez que en áquel (mar territorial) no puede existir un dueño privado sobre su superficie, como en el caso del área terrestre.

Al mar territorial también se le denomina como mar marginal o aguas territoriales, en las cuales el Estado ribereño extiende su soberanía territorial.

Al respecto, nuestra Constitución Política en su Artículo 27, párrafo quinto señala "son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales, en la extensión y términos que fije el derecho internacional...", en las cuales el Estado Mexicano ejerce su soberanía territorial, gozando así de manera exclusiva de todos los bienes que dichas aguas territoriales, suelo y subsuelo marino generen. Nuestro país también podrá ejercer el control del comercio respecto de los bienes producidos; todo esto también es considerado dentro de la función positiva del territorio.

Hasta la fecha el Derecho Internacional ha señalado la anchura del mar territorial, estableciéndolo en doce millas marinas, dicho límite se logró establecer mediante tratados tales como, la Declaración de Santo Domingo (1972), misma que señala que el mar territorial contará con una anchura de doce millas marinas, las cuales serán medidas a partir de las líneas de base.

(12) SEPULVEDA, Cesar.- "Derecho Internacional", Editorial Porrúa, S. A., México, 1986, Décimo Quinta Edición, Pág.174.

En esta Declaración el país incorporó el límite de doscientas millas establecido para la zona económica exclusiva con la salvedad de que dichas millas no son consideradas como mar territorial, sino como zona que se encuentra sujeta a la soberanía sólo sobre sus recursos.

En relación con esta zona nuestra Constitución Política, señala en su Artículo 27, párrafo octavo, que:

"La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las Leyes del Congreso".

En la Convención sobre la Plataforma Continental que se realizó en Ginebra en el año de 1958, se hizo referencia de que el Estado ribereño ejerce su soberanía sobre la plataforma continental, con objeto de explorar y explotar los recursos naturales que existan en la misma.

Por lo que toca al espacio aéreo, podemos decir que antes de la Primera Guerra Mundial dicho espacio aéreo era libre, pero a partir de ésta, surge la "necesidad de que el Estado afirme su soberanía territorial sobre esa porción, para fines de defensa y control"¹³. Sin embargo, los derechos de los estados, respecto del espacio aéreo que cubre sus respectivos territorios, se resolvió con la firma del Convenio de París de 1919, sobre la navegación aérea internacional, que estableció el principio de la soberanía de los estados contratantes sobre sus respectivos espacios aéreos, los cuales se encuentran situados sobre su territorio nacional; así como sobre sus aguas territoriales; en esta Convención también se estableció el principio de libertad de paso inofensivo de las aeronaves privadas de los estados contratantes en tiempo de paz, dichos principios fueron mantenidos por el Convenio de Chicago de 1944 sobre aviación civil internacional.

(13) SEPULVEDA, Cesar.- Op. Cit. Pág. 191.

Se considera que el espacio aéreo superestante al territorio de un Estado, se encuentra dentro del ámbito de competencia de éste, por lo cual, dicho espacio aéreo está sometido a su soberanía.

Por lo que respecta al alta mar o zona económica exclusiva, tenemos que ésta comprende todas las aguas del mundo, mismas que se encuentran fuera del límite del mar territorial de cualquier Estado, por lo cual se puede decir que el océano o parte de él no puede estar bajo la soberanía de ningún Estado en forma particular; en el alta mar sólo se puede aplicar el derecho internacional, excluyendo a cualquier autoridad nacional de cualquier país.

1.2.2.2 POBLACION

Para poder hablar y comprender a este elemento del Estado, es necesario hacer una distinción entre población y pueblo, para lo cual, podemos decir que, población es el conjunto de habitantes establecidos en el territorio en un momento dado, los cuales estarán sometidos a la autoridad política de dicho Estado.

Por su parte pueblo es sólo una fracción de la población, que gozará de los derechos políticos, además de los civiles.

Esto quiere decir, que el término población es el aspecto general, toda vez, que abarca tanto a los nacionales como a los extranjeros, mientras que el vocablo pueblo es el específico, toda vez que sólo se refiere a los nacionales.

La expresión pueblo la encontramos desde el Derecho Romano, cuando se hacía referencia a los ciudadanos romanos.

Por otro lado, podemos decir, que la población se congrega en distinto número en los estados que existen en el mundo.

Para explicar el reparto de los habitantes se utilizan los siguientes criterios:

El criterio territorial, de acuerdo con el espacio geográfico en que se encuentran.

El criterio que toman en cuenta sus características homogéneas étnicas, lingüísticas, etc.

El último criterio utilizado reúne a los anteriores criterios (territorio y homogeneidad).

Así tenemos que el concepto nacionalidad se emplea como un "criterio racional o natural de reparto de la población"¹⁴, toda vez que es un conjunto de características que hacen que un grupo de personas sean afines y puedan distinguirse de aquellos individuos que son extranjeros.

Por lo tanto, se considera que la nacionalidad tiene dos elementos, uno material (raza y lengua), y el otro es espiritual (deseo de vivir colectivo). Este último elemento es producto del devenir histórico.

El papel del Estado es el de tratar de que los intereses de esos conglomerados se ordenen con "una recta política que evite los choques y llegue a la larga, sin violencia, a homogeneizar la población".¹⁵

(14) PORRUA PEREZ, Francisco.- Op. Cit. Pág. 262.

(15) IDEM.- Pág. 265.

Por otra parte, se considera desde el punto de vista jurídico que "la población desempeña desde el punto de vista jurídico, un papel doble"¹⁶, toda vez que puede ser considerada como objeto, en virtud de que los individuos que conforman la población se encuentran subordinados a la autoridad política; por lo que se considera que dicha población se revela como un conjunto de elementos subordinados a la actividad del Estado, y como sujeto en cuanto que los ciudadanos, participan en la formación de la voluntad general, por lo cual, se consideran como sujetos de la denominada actividad estatal; aquí los ciudadanos forman parte de la comunidad política, en un plano de coordinación.

Los derechos que las personas pueden exigir al Estado son tres:

1. El derecho de LIBERTAD. Se puede considerar como tal, aquellos derechos que gozan las personas que conforman la comunidad política, misma que está sujeta al poder del Estado y que tienen como límite el conjunto de deberes que le impone el orden jurídico.

La libertad, es aquella que permite a todos los individuos realizar sus propios fines, desarrollando su personalidad y logrando su felicidad, esta libertad no debe verse sólo como una facultad psicológica por medio de la cual se eligen y realizan determinados propósitos, sino como aquel acto externo que no tiene limitaciones (más que los que la propia Ley le imponga), que impidan la actualización de la vida humana, esto es, que la libertad debe verse como aquella facultad natural que tiene el individuo para realizar lo que le gusta, siempre que no esté prohibido por alguna ley.

Como podemos ver, todo individuo tiene como fin alcanzar su bienestar o felicidad, para lo cual, forja los fines o criterios que considere

(16) GARCÍA MAYNES, Eduardo.- "Introducción al Estudio del Derecho", Editorial Porrúa, S. A., México, 1984, Trigésima Quinta Edición, Pág. 100.

necesarios, creando y escogiendo los medios que estima idóneos para conseguir su objetivo, obrando en todo esto por sí mismo, en virtud de que nadie más que él conoce la índole de su felicidad; es a través de esta elección, que se reputa a la persona en su carácter de autofin, toda vez que es ella el principal sujeto de la felicidad que persigue, pese a que en ocasiones la obtención de dicha felicidad redunde en beneficio ajeno.

Así tenemos, que: "La libertad, traducida en esa potestad o facultad propia de la persona humana de elegir fines y medios vitales, presenta dos aspectos fundamentales, establecidos en razón del ámbito donde aquélla se despliega".¹⁷

El primer aspecto consiste en la selección de los medios para alcanzar su felicidad; aquí la facultad de dicha elección no constituye más que la libertad subjetiva o psicológica independiente al ámbito del Derecho.

En el segundo término se toma en cuenta el hecho de que el individuo no se conforma con simplemente pensar en los medios que estima necesarios para cumplir con su objetivo o fin que es la felicidad, sino que procura que éstos tengan objetividad; exteriorizándolos a la realidad, es así como surge la llamada libertad social, esto es, la facultad que tiene el individuo para llevar a la práctica tanto los medios como los fines que ha señalado, trascendiendo así a la realidad, considerándola como la potestad que tiene la persona de hacer palpante sus fines vitales realizando los medios necesarios para tal fin. La libertad social a la que hemos aludido, es la que importa al Derecho, toda vez que vista en el primer aspecto (subjetiva o psicológica) se estima dentro del individuo, como algo íntimo de su intelecto o de su conciencia, indiferente al Derecho.

(17) BURGOA, Ignacio.- "Las Garantías Individuales", Editorial Porrúa, S. A., México, 1991, Vigésima Tercera Edición, Pág.304.

Así tenemos, que la libertad social es aquella facultad genérica que tiene el individuo para poder actuar en forma real y trascendente, lo cual implica la realización en forma objetiva de los fines vitales del mismo, así como la realización práctica de los medios que estima más adecuados para su obtención.

De esta forma genérica de la Libertad Social, se desprende la libertad específica, la cual se considera como "una derivación de la libertad social genérica que se ejercita bajo ciertas formas y en una esfera determinada (libertad de expresión, de pensamiento, de trabajo, de comercio, de imprenta, etc.)"¹⁸. Esto es que las libertades específicas son fragmentos o aspectos de la libertad social genérica de la persona humana, considerando a estos aspectos como aquellas formas especiales de actuar que tiene el individuo.

La libertad social, considerada como la facultad que tiene el individuo para que sus fines (vitales) se lleven a cabo a través de los medios que él considere necesarios, contiene limitantes o restricciones, éstas se considera que son necesarias, toda vez que si no existiesen, la vida en sociedad no sería posible, ya que habría en ella un caos, producido por la violencia que habría entre los individuos al querer hacer prevalecer sus intereses por sobre los de los demás, destruyendo así la convivencia, es por ello, que se estima necesario que exista un principio de orden, mismo que impedirá se realicen actos que impliquen o constituyan conflictos dentro de la vida en sociedad. Las limitaciones que se imponen por el orden, son establecidas por el Derecho, el cual es considerado como una condición necesaria en toda sociedad humana, sin embargo, han existido casos en que esas restricciones no las impone el orden jurídico, sino la voluntad autocrática del que gobierna.

Por otro lado, se considera que la multicitada "libertad objetiva, como ilimitada y absoluta actuación, sólo puede tener lugar en el hipotético

(18) BURGOA, Ignacio.- Op. Cit. Pág. 305.

"estado de naturaleza" de que habla Rousseau¹⁹, en el cual se considera que cuando un individuo vive aislado de los demás, por ese solo hecho, realiza su conducta sin limitantes de conformidad con sus fuerzas naturales.

En conclusión podemos decir, que la denominada libertad social y objetiva del individuo es aquella facultad para llevar a cabo los fines que él mismo se determine a través de los medios que considere necesarios, lo cual es su actuación externa, misma que sólo tendrá las limitantes que la Ley señale en pro de la vida social.

Desde este esquema, tenemos que la libertad es una facultad inseparable de la naturaleza del ser humano, como elemento indispensable del individuo.

Sin embargo, para que la libertad fuese considerada como una garantía individual tuvo que pasar largo tiempo, ya que en la antigüedad se reservaba a la clase privilegiada que imponía su voluntad sobre aquella población no privilegiada constituida por los esclavos, los cuales eran considerados como cosas, como es el caso de Roma. Así vemos que no era cierto que la libertad fuera un atributo del individuo. En la Edad Media y hasta los tiempos modernos no era un atributo del hombre la libertad humana. La libertad universal del individuo fue proclamada hasta la Revolución Francesa cuando "la libertad se hizo extensiva a todo sujeto, con independencia de su condición particular de cualquier género o especie"²⁰. Es así, como ante el Derecho todo individuo era igual, esto lo podemos observar en la actualidad.

Como podemos observar el individuo sólo gozaba de una libertad civil o privada y no de una garantía individual, ya que tenía libertad en el aspecto de las relaciones con sus semejantes como lo fue principalmente en Roma y en

(19) BURGOA, Ignacio.- Op. Cit. Pág. 305.

(20) BURGOA, Ignacio.- Op. Cit. Pág. 308.

Grecia (Derecho Civil), no obstante en relación con el poder público no podía hacer valer la libertad de que era sujeto, ya que la mencionada libertad individual vista como elemento indispensable del individuo, se convirtió, en un derecho público, cuando el Estado se obligó a respetarla, creando así una relación jurídica entre la entidad política y sus autoridades, por una parte, y por la otra los gobernados, creando así un derecho y una obligación correlativa; esto es un derecho que tiene el gobernado de reclamar al Estado y a sus autoridades el respeto, y una obligación para dicha entidad, así como para sus autoridades de acatar ese respeto; es así como la libertad del individuo se convierte en una garantía individual, creando "un derecho subjetivo público para su titular, consistente en su respeto u observancia, así como una obligación estatal y autoritaria concomitante".²¹

Por otra parte, tenemos que nuestra Constitución Política no consagra una garantía genérica de libertad, como la Declaración Francesa de 1789, sino que estatuye varias libertades específicas a título de derechos subjetivos públicos.

Como garantías específicas de libertad, que se encuentran consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos están: La libertad de dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode siendo lícitos (Artículo 5), la libre expresión de las ideas (Artículo 6), la libertad de imprenta (Artículo 7), la libertad de reunión y asociación (Artículo 9), libertad de posesión de armas (Artículo 10), libertad de tránsito (Artículo 11), libertad religiosa (Artículo 24), libertad de circulación de correspondencia (Artículo 16, párrafo tercero), la libre concurrencia según el espíritu y texto del Artículo 28 Constitucional.

2. El derecho de petición (Artículo 8), que se convierte en la facultad de pedir que el Estado intervenga en pro de los intereses individuales, es

(21) BURGOA, Ignacio.- Op. Cit. Pág. 310.

el llamado derecho de petición, mismo que se encuentra regulado en el Artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. Por último tenemos a los llamados derechos políticos, mismos que permiten a los individuos realizar funciones de tipo orgánico; entre estas prerrogativas se encuentran según lo dispuesto en el Artículo 35o. de nuestra Constitución Política, el votar en las elecciones populares, ser votado en cualesquiera de los cargos de elección popular, así como ser designado para otra comisión o trabajo siempre que reúna las cualidades que la Ley señale; el de asociarse en forma libre y pacífica con el objeto de participar en aquellos asuntos que sean de índole político del país, así como, el tomar las armas en el ejército o la guardia nacional con la finalidad de defender a la República y a sus instituciones de acuerdo con los términos establecidos por las leyes.

Como podemos observar el derecho de petición es para toda la población, siempre y cuando no sea para asuntos políticos, ya que si lo es sólo será facultad de los ciudadanos mexicanos.

Por su parte las prerrogativas señaladas en el referido Artículo 35o. Constitucional, sólo son aplicables al pueblo mexicano.

Así como el pueblo tiene derechos, por consiguiente también tendrá obligaciones las cuales se encuentran plasmadas en el Artículo 36o. del mismo ordenamiento, entre otras: alistarse en la guardia nacional, votar en las elecciones populares, desempeñar cargos de elección popular y pagar sus impuestos.

1.2.2.3 GOBIERNO

En este punto explicaremos lo que es el Gobierno, la llamada separación de poderes, así como la teoría de Juan Jacobo Rousseau.

En primer término tenemos que el Estado, no podría existir, ni cumplir con sus fines, de no ser por la existencia de un poder, es decir de la autoridad que conforma al Gobierno, esto es, que dicho gobierno lleva a cabo la dirección general de las actividades que realizan los gobernados encaminadas al bien público temporal, a través de la autoridad.

El gobierno debe de contener a la administración, sin la cual no podría subsistir, sin embargo dicha administración tampoco podría hacerlo sin la existencia de un gobierno que como ya mencionamos debe de asumir la dirección de los servicios públicos, así como de la actividad de los ciudadanos.

Para entender un poco mejor lo citado, tenemos que la administración es una función encargada de organizar aquellos servicios públicos destinados a la dirección, ayuda, así como de suplencia de la actividad que sean de los particulares.

Por su parte el Gobierno es aquella "acción por la cual la autoridad impone una línea de conducta, un precepto a individuos humanos"²². La administración se encuentra dirigida a proteger los intereses. También se le considera como un grado entre el gobierno y los que son gobernados. Se estima que la actividad de la multicitada administración se encuentra orientada a las cosas; mientras que el gobierno, se dirige o se encuentra dirigido en forma directa hacia las personas.

Tenemos que la administración "al desarrollar su actividad, crea una serie de servicios y vigila y dirige su actividad"²³, dichos servicios son:

a) Servicios de gobierno también llamados jurídicos. Los cuales están destinados tanto a dar órdenes, como hacer respetar el derecho. Esto es,

(22) PORRUA PEREZ, Francisco.- Op. Cit. Pág. 292.

(23) PORRUA PEREZ, Francisco.- Op. Cit. Pág. 299.

que los gobernantes dictan las leyes, pronuncian sentencias, mismas que deben de ejecutarse, sin embargo dicho trabajo se ha dividido, toda vez que los gobernantes que dictan las citadas leyes no pueden, ni deben aplicarlas.

Esta división la podemos ver en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual señala en sus Artículos 49 y 116 que el llamado Supremo Poder de la Federación se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial para su ejercicio.

Asimismo, señala que no podrán reunirse en una sola persona o corporación dos o más de estos poderes, así como tampoco un solo individuo podrá hacerse cargo del Poder Legislativo, salvo en aquellas facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, como es el caso de invasión.

a) Servicio Legislativo.- Está a cargo del Poder Legislativo, el cual en nuestra Constitución Política en su Artículo 50, reside en el H. Congreso General o Congreso de la Unión, mismo que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

b) El Servicio Judicial.- Se encomienda a otros grupos de funcionarios, como son la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios de Circuito, así como los Juzgados de Distrito.

c) Servicios Administrativos.- Son aquéllos que se encomiendan al Poder Ejecutivo y los órganos que se componen de éste.

El Poder Ejecutivo es aquél que de conformidad con el Artículo 80 Constitucional, se deposita en una sola persona, el cual cuenta con la denominación de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

De lo citado con antelación se desprende que el gobierno es la parte fundamental de la autoridad, por lo que se considera que tanto el desarrollo, como su existencia deberán estar encaminados a la actividad de los gobernantes, después de que se haya asegurado la autoridad del gobierno, se podrán desarrollar los servicios públicos tomando en cuenta la posibilidad de que el Estado tenga para crearlos y sostenerlos.

Así también tenemos que los gobernantes realizan su actividad, la cual, está encaminada en pro del bien público temporal, no así a su beneficio. Cuando cesan en sus funciones, pasan a ser de nuevo personas privadas.

Por lo que respecta a los gobernados son aquellos individuos sean nacionales o bien extranjeros que habitan el territorio del Estado.

También tenemos que la denominada actividad de la autoridad en el aspecto gobierno es el de dar órdenes no arbitrarias; sino más bien dirigidas hacia el bien público temporal. Dichas órdenes se dirigen hacia todos los habitantes del Estado o bien para un determinado grupo desde el punto de vista abstracto, así pues, podemos ver que estamos en presencia de leyes, reglamentos, jurisprudencias, así como de la costumbre y doctrina.

El Estado para que esas órdenes se cumplan requiere en algunas ocasiones de la fuerza, lo cual también es una condición para asegurar la libertad de las decisiones de sus gobernantes. Esto es que para que el Estado no sea débil debe de tener una fuerza (ejército, policía, agentes judiciales) capaz de salvar los obstáculos que puedan surgir o surjan en su interior, pero también debe de tener experiencia.

Por otro lado, también podemos decir que el Gobierno es el conjunto de órganos mediante los cuales el Estado puede realizar sus propias

funciones a efecto de dar cumplimiento a sus fines, como lo es el bien público temporal.

El conjunto de órganos son los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a los cuales se hace alusión en la teoría de la separación de poderes del Barón de la Brede et de Montesquieu, misma que se tratará de explicar a continuación.

Charles Louis de Secondat Barón de la Brede et de Montesquieu, después de haber pasado por el despotismo ilustrado de Luis XIV, así como, del denominado Gobierno Licencioso de Luis XV, le surgió la idea de la separación de poderes, la cual consideró sería la única salida para dar fin al despotismo y absolutismo y entrar a la libertad.

Montesquieu consideraba que el poder judicial era distinto e independiente de los poderes ejecutivo y legislativo, mientras que pensadores como John Locke, afirmaban que el poder judicial es una rama del ejecutivo.

En el siglo XVIII se consideró como amplia y completa a la Doctrina del Espíritu de las Leyes, misma que se extendió en Europa y América, asimismo, en el año 1789 fue celebrada la Asamblea Nacional Constituyente, en la que, se elevó a la doctrina citada, a la categoría de derecho fundamental del ser humano y del ciudadano. En el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano se señaló que "la sociedad en la cual no está asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de los poderes, no tiene constitución"²⁴.

Para el Barón de la Brede et de Montesquieu, las leyes que son creadas por los hombres tienen su propia alma, dando como resultado el pensar

(24) DE LA CUEVA, Mario.- Op. Cit. Pág. 95.

que son creadas por seres inteligentes, libres, que mediante las leyes expresan su libertad.

Louis de Secondat señala que la libertad tiene "dos dimensiones, una objetiva y otra subjetiva"²⁵ . En la dimensión objetiva, se observa como primera acepción que los seres humanos no pueden realizar todo lo que quieran, toda vez que esto ocasionaría una guerra, en la cual, todos seríamos enemigos de todos. En lo que debe de consistir es en "un poder hacer todo lo que se debe querer y en no estar obligado a hacer aquello que no se debe querer" (Libro XI, capítulo III) del Espíritu de las Leyes ²⁶ , ya que el ser humano como tal debe de realizar todo lo que esté conforme a la razón y no en contra de ella.

Dentro de esa dimensión encontramos que existe una segunda acepción, la cual, se refiere al mejor sentido objetivo de la libertad, al decir que la libertad "es el derecho de hacer todo lo que las leyes permiten"²⁷ .(Libro XI, Capítulo III) El Espíritu de las Leyes.

Al hacer referencia a la dimensión subjetiva tenemos que, "la libertad política en un ciudadano es la tranquilidad de espíritu que proviene de la opinión que cada uno tiene de su seguridad"²⁸ (Libro XI, Capítulo VI) El Espíritu de las Leyes, esto es, que todos los individuos como seres humanos tenemos conciencia; en la cual, encontramos el sentimiento de libertad, pero para que ésta pueda surgir como una hermosa realidad se necesita no tener temor.

Montesquieu decía que con la separación de poderes el hombre estaría por lo que respecta a su espíritu más tranquilo, para lograr esto, propone que las funciones sean divididas en los tres diferentes poderes.

(25) DE LA CUEVA, Mario.- Op. Cit. Pág. 96.

(26) IBIDEM.

(27) IBIDEM.

(28) IBIDEM.

Este pensador establece que los tres niveles de gobierno son, el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho de gentes, el poder judicial de las cosas que dependen del derecho civil y por último tenemos al poder legislativo.

También tenía la idea, de que al conjuntarse el poder legislativo con el poder ejecutivo en relación con las cosas que dependen del derecho de gentes, traería como consecuencia, que no existiera la libertad, toda vez que, quien ostentara el poder (monarca o senado) realizaría leyes tiránicas, cuya ejecución sería de manera tiránica; asimismo, consideraba que si la facultad de juzgar sobre aquellas cosas que dependieran del derecho civil, se encontraba ligada a la potestad legislativa, daría como consecuencia la no existencia de la libertad, dado que, tanto el poder sobre la vida, como el poder de la libertad de los individuos, considerados ciudadanos, sería arbitrario en virtud de que el juez también sería el legislador; finalmente el Barón de Montesquieu llegó a pensar que si las facultades de juzgar y la ejecutiva se unieran, quien poseyera el carácter de juez, también tendría el carácter de opresor.

De lo citado, Charles de Secondat en su *Espíritu de las Leyes*, hace la siguiente reflexión: "Todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de principales o de nobles o del pueblo, ejerciera estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas, y el de juzgar los crímenes y las diferencias entre los particulares... En la mayor parte de los reinos de Europa, el gobierno es moderado, porque el príncipe, que ejerce los dos poderes, deja a sus súbditos el ejercicio del tercero. Entre los turcos, ahí donde los tres poderes están reunidos en la cabeza del sultán, reina un despotismo espantoso"²⁹ .

En conclusión esta teoría de la separación de los poderes es humana y una garantía muy importante en pro de la libertad.

(29) DE LA CUEVA, Mario.- Op. Cit. Pág. 97.

Esta idea se adoptó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual señala en su Artículo 49 que: El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el Artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del Artículo 131, se otorgará facultades extraordinarias para legislar. Como ya habíamos hecho referencia.

Como podemos observar sólo en casos extraordinarios, como lo es la invasión, perturbación grave de la paz pública o bien cualesquiera otro, por el cual la sociedad pueda estar en grave peligro o conflicto, el Ejecutivo podrá también legislar.

Por lo que respecta a Juan Jacobo Rousseau, podemos decir, que con él se inicia la historia del Estado Contemporáneo, para este pensador el único gobierno sobre los hombres se legitima con las leyes que surgen de aquellos quienes van a cumplirlas, y no así del derecho divino de los reyes, toda vez que dicho derecho sólo sirvió para que los individuos (no reyes), no pudiesen intervenir ni en la formación, ni en la vida del gobierno.

Para Rousseau el problema fundamental del siglo XVIII, consistía en la necesidad de poder alcanzar los derechos naturales básicos que son, la igualdad y la libertad, esto era la condición que podría considerarse en primer lugar para la felicidad humana.

En el Discurso sobre la Desigualdad, planteó la diferencia de clases económicamente hablando, como problema social y la causa que este autor atribuyó a tal caso fue la propiedad privada.

En otra de sus obras, manifiesta que la guerra de todos contra todos pertenece a la denominada sociedad civil y no así al estado de naturaleza, de lo cual se desprende, que es necesario que dicha sociedad tenga un poder supremo que le ponga fin.

Así llegamos a la llamada cúspide, que para este pensador es la democracia pura, a la cual, hace referencia en su obra el "Contrato Social". En dicha obra, Juan Jacobo señala que los individuos deben de ser iguales, pero no desde el punto de vista físico, sino político o social, como es el que todos los seres humanos tengan el derecho de participar e intervenir en la formación del llamado cuerpo político, así como en la de las leyes, esto es que manifiesten su voluntad general, misma que es considerada como la suma de todas las voluntades identificadas en la libertad.

Este autor, tenía la convicción de que la igualdad de los hombres, así como su libertad sólo pueden garantizarse, tanto por la acción que los hombres realicen de manera conjunta, como por la igualdad política.

Su idea de la democracia era tan intensa, que no pudo concebir una democracia representativa, toda vez que para él sólo los hombres que participan pueden expresar su voluntad, que es la voluntad del pueblo, ya que esta colectividad tiene derechos como el de destronar y decapitar a reyes o a quien ostente el poder, dado que la fuerza de ésta es la más grande y más linda, toda vez que dicha fuerza, es la libertad.

Esta idea fue tomada por Morelos para su Discurso de Chilpancingo, cuando dijo "¿podrán nuevos enemigos ponerse en contradicción consigo mismos y calificar de injustos los mismos principios con que canonizan de santa, justa y necesaria, su actual revolución contra el emperador de los franceses?"³⁰ .

(30) DE LA CUEVA, Mario.- Op. Cit. Pág. 105.

Esta obra (Contrato Social) tiene como objetivo realizar una organización, que sea tal, que permita que tanto la libertad como la igualdad se aseguren, estos dos (libertad e igualdad) a su vez tienen como objeto o fin justificar al poder político.

De lo citado, se desprende que de conformidad con estos principios, el poder que se puede justificar, es aquél que se organiza y ejerce por todos los seres humanos, de lo cual, se desprende que la forma de organización legítima y única, así como el ejercicio del poder es la democracia.

Por otro lado, en el texto *Encyclopedie ou Dictionnaire des Sciences, Arts et Métiers*, a Naufchatel, chez Samuel Faulche et Compagnie, Libraires et Imprimeurs, 1765, en la página 425 del tomo XV (citado por el Doctor Mario de la Cueva), tenemos la idea definida por los enciclopedistas sobre la soberanía: "Souveraineté (gouvernement), se le puede definir con Pufendorf: el derecho de mando, como la "instancia última de la sociedad civil, que los miembros de esta sociedad han delegado en una o varias personas, para conservar el orden interno y defenderse hacia el exterior, y en general, para procurarse, bajo esta protección, una felicidad verdadera, y sobre todo, el ejercicio seguro de su libertad... Como la soberanía reside originariamente en el pueblo y en cada particular con relación a sí mismo, resulta que es la transmisión y la reunión de los derechos de todos los particulares en la persona del soberano, lo que le otorga su categoría y lo que verdaderamente produce la soberanía"³¹ .

La idea de J.J. Rousseau sobre la soberanía es retomada por la Constitución Francesa de 1793, en su Artículo 25 el cual preceptúa que por su naturaleza la soberanía es indivisible, inajenable e imprescriptible y que corresponde originalmente al pueblo, esta idea de que la soberanía reside en el pueblo la podemos encontrar en nuestra actual Constitución en su Artículo 39, como se señala en el punto relativo a la soberanía.

(31) DE LA CUEVA, Mario.- Op. Cit. Pág. 109.

Siguiendo este orden de ideas tenemos que al ser la soberanía indivisible Rousseau rechaza la teoría de la separación de los poderes de Montesquieu, toda vez que para el primero el poder existente es el de la colectividad o voluntad general y no así de los que este autor denomina cotitulares de la soberanía. Asimismo, la soberanía es inalienable, toda vez que los individuos no pueden enajenar su libertad; es indivisible, y por último es imprescriptible, ya que la libertad es un derecho que tiene todo ser humano, el cual no se puede perder, porque se perdería su esencia.

De lo anterior se desprende, que para Juan Jacobo Rousseau la soberanía es la expresión de la voluntad general de todos aquellos hombres libres que conforman la colectividad; dicha expresión es el poder del pueblo sobre el que nadie tiene poder de mando.

La soberanía, no acepta una voluntad o poder superior a ella, ya que si lo hiciera estaría renunciando tácitamente a la libertad. Toda vez que si un pueblo obedece no a su poder de libertad, sino a otro ajeno, en ese momento todos los individuos que lo conforman dejarían de ser libres.

Por otra parte, podemos decir que los poderes públicos, los cuales fueron creados por la Constitución, no son soberanos, toda vez que su mecanismo interno se encuentra dividido por la autoridad, esto es, la separación de poderes. Cada una de las autoridades o poderes tienen la facultad que la propia Constitución Política les atribuye.

El pueblo, titular originario de la denominada soberanía, es quien plasmó en la Constitución su propio poder soberano. Una vez que el pueblo ha ejercido la soberanía, ésta residirá en la Constitución y no así en los llamados órganos de gobierno, ni en los individuos que gobiernan.

Al ser la Constitución la expresión de la soberanía, es decir, al contener la supremacía, se considera que está por encima de todas las leyes, y autoriza a las autoridades; esto es que "un individuo que no funciona como órgano del Estado puede hacer todo aquello que no está prohibido por el orden jurídico, en tanto que el Estado, esto es, el individuo que obra como órgano estatal, solamente puede hacer lo que el orden jurídico le autoriza a realizar"³² .

Asimismo se considera que todas las sociedades deben de contar con una Constitución en la cual se plasme la garantía de los derechos y se determine la separación de los poderes.

Así pues, vemos que la soberanía fue utilizada por el pueblo a través de sus representantes mismos que se reunieron en una asamblea especial, de la cual, surgió la Constitución (expresión de la soberanía); esta asamblea desapareció y en su lugar quedó la "Constitución como exteriorización concreta de la soberanía, y los poderes por ella organizados, los cuales no son ya soberanos, pues sus facultades están enumeradas y restringidas"³³ .

El autor o creador de la Constitución, así como de los poderes constituidos, fue el denominado Poder Constituyente.

El poder constituyente tiene como función el de otorgar facultades, no así el de ejercerlas.

Los poderes constituidos son los que ejercitan las facultades que el constituyente les otorga.

(32) TENA RAMIREZ, Felipe.- "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, S. A., Vigésima Primera Edición, México, 1985, Pág. 12.

(33) TENA RAMIREZ, Felipe.- Op. Cit. Pág. 45.

Existe otro órgano que participa de alguna forma de la llamada función soberana, esta participación es desde el momento la expresión de la soberanía. Su función es constituyente, es un órgano que subsiste al poder constituyente y por lo cual, se le denomina Poder Constituyente Permanente.

El carácter rígido de la Constitución dimana de la presencia del poder constituyente permanente, así como de los poderes constituidos, mismos que descansan en la separación del poder constituyente y del constituyente permanente.

El poder constituyente permanente tiene entre sus actividades el adicionar y reformar a la Constitución (adicionar: agregar algo a lo que ya existe; reformar: sustitución de un texto por otro, dentro de la ley existente). Esta potestad es asumida por la llamada asamblea política, misma que es asistida por la mayoría del país, o bien es una atribución que se le confiere al multicitado poder legislativo.

Esto es que entre sus facultades no se encuentra el derogar totalmente la Constitución Política.

1.2.2.4 SOBERANIA

Los pensamientos griego y romano, no llegaron a la concepción del Estado Soberano.

En la Edad Media y en los tiempos modernos, se sostuvo la doctrina política de la autarquía de Aristóteles, el cual señala que "el bastarse a sí mismo sin depender de los demás, es lo que especifica al Estado"³⁴, para tomarla como algo característico y necesario del perfecto Estado. Pero recordemos que los

(34) PORRUA PEREZ, Francisco.- Op. Cit. Pág. 330.

griegos no conocían lo que llamamos Estado, por lo tanto se referían a una Polis, comunidad antigua que podemos comparar con un municipio de la actualidad y cuando mucho con una entidad federativa pequeña.

Por lo tanto, el autarquismo no es característico ni de un Estado (ninguno lo es actualmente), ni de la soberanía.

En un principio la soberanía era considerada como una concepción política, posteriormente fue considerada como de tipo jurídico, surge al tratar de explicar acontecimientos históricos; como concepto es considerado polémico, por las causas que lo originaron, por la lucha de poderes en donde el Estado tuvo la necesidad, para consolidarse, de luchar con otros poderes (Imperio Germánico y la Iglesia, Imperio Romano Germánico con los Estados Particulares, y también con la Iglesia, y la lucha del Poder Central del Estado con el poderío de los Grupos Sociales Internos); pues de esta lucha de poderes nació la idea de la soberanía.

Por fin el Estado se opone a la Iglesia, reafirmando el primero su independencia frente al segundo, y sin embargo en toda la Edad Media no existió la idea de El Poder como un elemento esencial del Estado.

El Estado cuenta con un poder, que es cualidad esencial del Estado mismo que se considera que es el más alto y al cual Bodino en el Siglo XVI identificó como "Magesas est summa in civis de súbditos legisbusque soluta potestas" y que la soberanía "consiste en jubende ac tollen dac legis summa potestate".

No obstante, fue hasta el Siglo XVI cuando Bodino en su obra denominada Los Seis Libros de la República, dice: "República es el recto Gobierno

de varias familias de lo que les es común con potestad soberana"³⁵ . Como podemos observar ya no se refiere a la autarquía, sino a la República.

Por su parte Filmer, en Inglaterra y Boussuet y Fénecon, en Francia, fueron defensores de la idea de que la soberanía como poder absoluto, era atributo de los monarcas. De esto, podemos decir que, la soberanía, es el poder supremo que corresponde por mandato de Dios a los monarcas.

Por lo que respecta a las teorías contractualistas cuyos exponentes son: Tomás Hobbes, John Locke y Juan Jacobo Rousseau que buscaron o al menos intentaron buscar una fundamentación interior de la soberanía.

A)Tomás Hobbes cuya obra principal es El Leviatán, señala que cuando nace el pueblo, el que gobierna tiene un poder, mismo que es considerado como soberano y cuyo carácter es limitado ya que no puede cometer injusticias; su voluntad es la ley, siendo esta ley la palabra de quien ostenta por derecho el poder soberano.

Para este autor no es importante si es uno o varios los que detentan la soberanía. Lo importante es que el origen del Estado deriva del acuerdo o pacto social cuyo objeto consiste en que el estado de lucha acabe (anarquía), para dar así lugar a una estructura social y política, para realizar los fines propios de la comunidad.

Esta teoría de Hobbes sirvió de apoyo al absolutismo.

B)Por su parte, John Locke, señala que, para que los hombres puedan satisfacer sus necesidades se deben unir y dar origen a un grupo o

(35) PORRUA PEREZ, Francisco.- Op. Cit. Pág. 335.

comunidad política a fin de que sus actividades sean dirigidas a un fin común, y de interés general.

Para Locke, la comunidad política es la que detenta el poder de manera originaria, mismo que puede ser delegado en la medida que sea necesario y suficiente para proteger a todos.

Este pensamiento apoya a la democracia.

C) Finalmente Rousseau, autor de obras tales como El Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres y El contrato social, consideró que el hombre vivía en un estado de naturaleza, en donde tenía y gozaba de la libertad de manera plena, pero no obstante necesitaba de otros hombres para poder satisfacer sus necesidades, es por ello que decidió sacrificar parte de su libertad y constituir en virtud de un pacto (social), por medio de un contrato, una comunidad política; dando así surgimiento a la llamada doctrina rousseauiana del contrato social.

En esta teoría la transmisión del poder que se hace al Estado sólo se le otorga en la medida necesaria a fin de que se logre cumplir con los fines de la citada comunidad política. En todo lo que resta la soberanía queda depositada en el pueblo.

Esta es la primera teoría de la soberanía popular.

Por otra parte, en sentido etimológico el término soberanía, en la lengua francesa, alude a un poder que comparativamente se hace independiente de todos los poderes a una superioridad, a una preeminencia jerárquica. Se puede decir, "que la soberanía corresponde a un enunciado de poder"³⁶, esto es que la

(36) PORRUA PEREZ, Francisco.- Op. Cit. Pág. 345.

soberanía como primera característica, es un poder, esto es que "la soberanía es el adjetivo que comprende únicamente al poder del Estado y lo distingue con su presencia de los otros poderes sociales"³⁷ . Así pues, podemos decir y afirmar que la soberanía es el poder del Estado que se manifiesta tanto interna como externamente; internamente como aquel poder que dirige los intereses de la comunidad que conforma al Estado; y desde el punto de vista externo como aquel poder que permite hacer frente a otros poderes (internacionales) que quieran dañar o interferir en su independencia.

Algunos pensadores manifiestan que la soberanía tiene dos aspectos; el interno y el externo.

a)El Interno: Se manifiesta en el interior del propio Estado, es decir, que "se refiere a su calidad de poder rector supremo de los intereses de la comunidad política formada por un Estado concreto"³⁸ .

En este sentido la soberanía sí es un poder supremo, dado que la soberanía es la facultad de imponerse a todos los poderes sociales que se den en dicha comunidad política.

b)Por lo que respecta a la soberanía exterior, podemos decir que son las relaciones que el Estado tiene frente a otros estados a nivel internacional, esto es, "que la república no reconoce la existencia de ningún poder exterior supremo"³⁹ , así como aquello que le permite oponerse a las acciones de los poderes internacionales que traten de interferir en la esfera política particular del Estado, esto se llama independencia.

(37) IBIDEM.

(38) PORRUA PEREZ, Francisco.- Op. Cit. Pág. 346.

(39) DE LA CUEVA, Mario.- Op. Cit. Pág. 281.

Por lo que se considera que no existe un poder de carácter internacional que se pueda situar encima de todos, toda vez que se trata de relaciones que tiene un Estado soberano. Por eso se estima que no se debe hablar de "soberanía externa", sino de "estado soberano, sujeto de derecho internacional"⁴⁰.

Se ha llegado a considerar que la soberanía surge de los hechos, se encuentra en el propio Estado y es un ingrediente de la comunidad política misma.

Existen cuatro doctrinas que tratan de resolver el problema que representa el saber quién es el titular de la soberanía, las cuales son:

a) La que considera y afirma que la soberanía la detentan los gobernantes.

b) La doctrina surgida de la Revolución Francesa, estima que quienes tienen la soberanía es el pueblo.

c) La tercera doctrina es alemana y es expuesta por "Jellinek, Orlando y Esmein"⁴¹, los cuales afirman que la soberanía la detenta el Estado, es decir, los órganos de gobierno.

d) La teoría de Sieyes, que afirma que la nación es la que detenta la soberanía, es decir, sostiene tesis de la soberanía nacional.

De lo anterior, podemos considerar que nuestra soberanía es una mezcla entre la doctrina surgida de la Revolución Francesa con la Teoría de Sieyes, toda vez que, en efecto la soberanía reside originalmente en el pueblo, pero

(40) PORRUA PEREZ, Francisco.- Op. Cit. Pág. 346.

(41) PORRUA PEREZ, Francisco.- Op. Cit. Pág. 349.

también, es cierto que la Nación que en su conjunto son denominados pueblo; de lo cual se desprende que nuestra soberanía es nacional cuyo poder reside originalmente en el pueblo.

Así pues, tenemos que el Estado para llevar a cabo su finalidad que es el de obtener el bien público, necesita un poder soberano, al cual no se le puedan enfrentar ningún otro. Por lo cual se considera que la soberanía surge de la esencia del propio Estado, esto es como algo intrínseco y necesario.

Por su parte el Estado Mexicano en su Constitución Política atribuye el ejercicio de la soberanía a los poderes de la Unión y a los poderes locales de conformidad a lo preceptuado en el Artículo 41 de nuestra Constitución Política, al señalar que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores.

Para afirmar lo que citamos con anterioridad tenemos que nuestra Constitución Política en su Artículo 39 señala que: "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

Asimismo, en su Artículo 41 párrafo primero establece: El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particularidades de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Por otro lado, el Estado al ser no una persona individual, sino colectiva, no tiene una voluntad como la primera, sin embargo, tiene a su servicio

a los gobernantes, los cuales son personas individuales, que por tal motivo sí tienen voluntad para ejercitar la soberanía. Pero esa voluntad, deberán de usarla en este caso, no como un derecho que tienen como personas individuales, sino como órganos del Estado soberano, esto es, que su actividad no debe estar dirigida en beneficio propio, sino a favor y beneficio del Estado en sí, es decir, hacia la consecución del bien público.

Se considera que para que un Estado sea considerado como tal, es necesario que contenga en su interior a la soberanía, esto es, a un poder soberano.

Es así, que la soberanía es considerada como aquel poder supremo que implica el derecho de aplicar y dictar las reglas necesarias y conducentes a fin de obtener el bien público temporal.

Así podemos decir, que un verdadero Estado debe de tener un poder sometido al derecho, cuya soberanía queda limitada a la esfera de competencia del poder estatal, misma que se encuentra determinada por el fin del Estado.

La soberanía cuenta con dos limitantes:

A) Negativo.- Consiste en que entre las facultades del gobierno no se encuentra la de rebasar la llamada esfera de lo temporal y de lo público ya que el Estado no puede intervenir en la esfera individual, ni en el dominio de los intereses que sean exclusivamente privados.

B) Positivo.- Es la realización y obtención del bien público de manera efectiva en sus diferentes elementos de orden y ayuda tanto materiales como morales.

Esto es que una vez que el poder público se organiza "la soberanía se manifiesta por medio de la actividad de ese poder, enfocada hacia la obtención del bien público por medio de la verificación de las funciones, legislativa, administrativa y judicial que le corresponden"⁴² , cuyo contenido consiste en la realización de todo aquello que sea necesario para la obtención del fin que el Estado persigue.

Las propias autoridades son las que determinan los alcances de su actividad, la cual realizarán dentro de las normas jurídicas, las cuales estructuran su funcionamiento.

Para calificar si la actuación de las autoridades ha sido la correcta o no, "se han formulado dos soluciones posibles a ese problema".⁴³

A) Supranacional.- La cual tiene como fin someter la conducta del gobierno al juicio de un organismo internacional, el cual, podría tener carácter político.

Esta solución no fue aceptada ya que si se autorizara que dicho organismo internacional interviniera en la soberanía, la independencia de los estados se comprometería de tal manera que podría llegar a destruir el poder soberano en su esencia.

B) Controles Internos. Esta solución consiste en que sean los ciudadanos quienes detentan la soberanía, pero los gobernantes serán los responsables ante ellos. Esta solución tiene naturaleza política.

(42) PORRUA PEREZ, Francisco.- Op. Cit. Pág. 361.

(43) IDEM. Pág. 363.

Otro sistema consiste en que el poder sea repartido entre varios. Este sistema es el más adoptado, mediante la llamada separación o división de poderes como es el caso del Estado Mexicano, entre otros.

1.2.2.5 BIEN PUBLICO TEMPORAL

El fin supremo que persigue el individuo es el de "obtener en su plenitud el bien y la verdad, fines absolutos del hombre como persona individual".⁴⁴ A este bien se le denomina Bien Público Temporal.

Sin embargo, para poder obtenerlo se requiere de la unión y coordinación de esfuerzos entre los gobernantes y los gobernados.

Es por ello que la función del Estado consiste en apoyar a todos los individuos, con aquellos medios necesarios para poder "obtener el perfecto desarrollo de la persona humana, de los bienes que le son propios y, sobre todo, del bien supremo, que es el fin último".⁴⁵

Las facilidades que el Estado Mexicano debe otorgar para lograr dicho fin son:

1. Suficiente libertad de acción, esto es con objeto de que el individuo sea responsable de lo que realice, desarrollando así su propia vida y cumpliendo su propio fin.
2. Proporcionar suficientes medios materiales, a fin de conservar y desarrollar la vida en sus dos aspectos (cuerpo y alma), y

(44) PORRUA PEREZ, Francisco.- Op. Cit. Pág. 235.

(45) IDEM. Pág. 215.

3. Por último el Estado, a fin de que los individuos que lo conforman se unan, convivan y cooperen en la consecución del bien público temporal, debe de proporcionar orden y tranquilidad.

El bien del Estado tiene dos aspectos, el primer aspecto es la existencia del Estado, la cual dependerá de la defensa que guarde en contra de los enemigos tanto dentro del territorio nacional como fuera de éste.

El otro aspecto es la conservación del Estado, la cual depende de que tanto su economía como su administración sea sana y adecuada.

Ambos aspectos se justifican porque están dirigidos a obtener el bien público temporal.

Por otro lado, se considera que la economía juega un papel importante en los intereses de los seres humanos, es por ello que deben de intervenir tanto empresas, particulares como el Estado, este último tiene como función coordinar la actividad de los que intervienen, a fin de que la misma no resulte desorbitada, así como el poner al alcance de la mayoría de los individuos los satisfactores económicos.

Podemos decir, que el Estado, debe dejar que los individuos sean libres en todos los aspectos, siempre y cuando no se rebasen los límites establecidos en cada caso, ni perjudiquen el interés general, ya que en caso contrario es obligación del Estado intervenir para encausar la actividad en beneficio de la colectividad, y de esta manera el Estado con su actividad dará pie a la obtención tanto del bien particular como del bien público temporal.

Por otra parte, es obligación del Estado apoyar a los individuos no sólo en el aspecto material, sino también en el aspecto intelectual, para lo cual,

debe de establecer y vigilar que se imparta una educación obligatoria y gratuita conforme lo señala el Artículo Tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otro lado, se considera que el orden religioso se opone al orden temporal, toda vez que aquél pretende "significar, los valores religiosos y morales con fundamento religioso",⁴⁶ no obstante, el Estado debe de participar en los aspectos moral y religioso con la iglesia a fin de que los individuos mejoren en dichos aspectos, lo cual, se logra a través de la "creación de un ambiente temporal favorable a este trabajo de perfeccionamiento".⁴⁷

El Estado debe de otorgar todas estas facilidades, toda vez, que la meta del mismo es el bien público temporal, el cual "forma parte del bien humano y éste es el que se deriva de la esencia de la persona humana".⁴⁸

De lo anteriormente citado se desprende que para dar cumplimiento al bien público que persigue el Estado, se requiere que el individuo se realice como ser humano en lo material y en lo moral o espiritual a nivel familia, comunidad e incluso internacionalmente, asimismo dicho bien se constituye de aquellos bienes y servicios de utilidad para el público o bien de aquéllos que representen un interés a nivel nación, así como de sus costumbres, leyes y poder militar, entre otros. Aunado a este aspecto material se encuentra como ya hemos referido anteriormente el aspecto espiritual "cuya conservación y progreso debe ser protegido y estimulado por el Estado".⁴⁹

El bien público temporal también comprende la conciencia cívica, de las virtudes políticas y del sentido del derecho y de la libertad, así como de todo aquello que engloba el desarrollo material, espiritual y tradicional de los individuos,

(46) PORRUA PEREZ, Francisco.- OP. CIT. PAG. 286.

(47) IBIDEM.

(48) IDEM. Pág. 287.

(49) IDEM. Pág. 288.

todo esto al ser susceptible de distribución y participación en una cierta medida por parte de dichos individuos, da como resultado el perfeccionamiento de la vida y de la libertad de las personas que participan.

Es por todo lo citado, que se considera que para poder dar cumplimiento de la mejor y mayor forma posible al bien público temporal es menester como se citó al comienzo de este punto que tanto Gobernantes como Gobernados unifiquen sus esfuerzos, ya que los valores individuales y colectivos dan en su conjunto el bien público temporal.

Sin embargo, la actividad derivada de esta conjunción entre gobernantes y gobernados debe ser coordinada por el Estado con el fin de que la misma pueda dar cumplimiento a la tarea de conseguir la satisfacción de las necesidades tanto individuales, como a las del bien público temporal, ya que debemos recordar que el fin que el Estado persigue es el bien público temporal, el cual debe considerarse como aquél cuyo objeto es el mejoramiento de la población, y no como fin en sí mismo de su actividad.

CAPITULO II

FORMAS DE ESTADO Y DE GOBIERNO

2.1 FORMAS DE ESTADO

2.1.1 UNITARIO

2.1.2 COMPLEJO

2.1.2.1 CONFEDERACION

2.1.2.2 FEDERACION

2.2. FORMAS DE GOBIERNO

2.2.1 MONARQUIA

2.2.2 REPUBLICA

2.3 CARACTERISTICAS DEL ESTADO MODERNO

CAPITULO II

FORMAS DE ESTADO Y DE GOBIERNO

Tenemos que las formas de Estado son las consideradas como simple o unitaria y la compleja o compuesta que a su vez se subdivide en Federación o Confederación; las formas de Gobierno son la Monarquía y la República.

2.1 FORMAS DE ESTADO

El Estado y el Gobierno son acepciones diferentes, toda vez que el primero representa el todo residiendo en él, el poder de crear un orden jurídico, en el segundo es un elemento del primero, por tal motivo las formas del Estado son distintas a las del Gobierno.

La distinción entre las citadas formas de Estado y de Gobierno son de reciente creación, toda vez que en la antigüedad, así como en la llamada Edad Media los autores que estudiaban a la comunidad social, lo hacían como un complejo de órganos en donde la soberanía era una cualidad solamente del gobernante y no de la comunidad; esto quiere decir que no se hacía referencia ni estudio alguno de las multicitadas formas de Estado, sino de las formas de Gobierno.

Las formas de Estado, son aquella que como ya dijimos, surgen de las relaciones que existen entre los elementos que constituyen el Estado, así pues, tenemos que dichas formas de Estado se refieren a la estructura misma de la organización política en su totalidad y unidad, siguiendo este orden de ideas podemos decir que dichas formas son según Groppali; las llamadas estado simple o unitario y estado complejo o compuesto, este último se subdivide a su vez en confederación y federación.

2.1.1 UNITARIO

Por su parte el estado unitario o simple, es aquel que no admite división alguna internamente, es decir, no se puede dividir en Estados, por lo cual su soberanía se ejerce en forma directa sobre un solo pueblo que se encuentre en un solo territorio que les pertenece. En este tipo de Estado los poderes públicos (ejecutivo, legislativo y judicial) son únicos, en virtud de no existir más Estados miembros. Por ejemplo Francia.

2.1.2 COMPLEJO

Por otro lado el Estado complejo o compuestos es la unión de dos o más estados simples, mismos que se unen a través del llamado lazo de sociedad. Esta forma de Estado se integra por dos o más Entidades, las cuales son consideradas como Estados miembros, éstos renuncian a parte de sus facultades, que transfieren a un Estado superior que forman, conservando las facultades restantes.

Entre las formas de Estado complejo o compuesto se encuentra la Confederación y la Federación.

2.1.2.1 CONFEDERACION

La Confederación es la "Unión de Estados voluntariamente sometidos a un poder central en cuanto se refiere al orden internacional, sin perjuicio de la conservación de la soberanía de cada uno en cuanto se refiere a los asuntos interiores".¹

(1) DE PINA VARA, Rafael.- Op. Cit. Pág. 172.

Esto es que la confederación, es la unión de dos o más Estados simples sometidos en forma voluntaria a un poder central a través de un pacto internacional de confederación basado por lo tanto en el derecho internacional, sin perder su soberanía en relación con los asuntos internos de cada uno. Sólo crean una representación o gobierno común, no un Estado superior a los Estados que intervienen.

En otras palabras, La Confederación es una forma compleja de Estado, cuyo origen lo podemos encontrar en un Acuerdo que celebran varios Estados soberanos, por el cual convienen en unirse pero sin formar un Estado Superior a las partes que celebran dicho documento; los Estados que celebran el citado Acuerdo pueden realizar actividades tanto a nivel interno como externo, sólo con las restricciones previstas en dicho pacto. Por lo que se considera que la base de la Confederación en el Derecho Internacional.

Las confederaciones surgen generalmente, por un acuerdo (Pacto de Confederación) entre varios Estados, sin crear un nuevo estado superior a las partes que lo conforman, sólo se obligan a lo que quedó expresamente pactado en todo lo demás son libres tanto a nivel interno (nacional) como externo (internacional).

Como ya hemos citado la Confederación es creada a través de un tratado (pacto) mismo que da origen a relaciones jurídicas entre los Estados que intervienen, pero sin que se cree un Estado Superior. En estas confederaciones el llamado poder central sólo rige entre este poder y los estados confederados, y no a los particulares como sucede en los estados federales.

2.1.2.2 FEDERACION

El federalismo surge y se desarrolla hasta después que la independencia de las trece colonias de Inglaterra en América es consumada, esto

es a raíz del llamado juego de fuerzas, en virtud del cual dichas colonias se independizan de la corona inglesa. La Declaratoria de Independencia se pronunció el 4 de julio de 1776. En cuanto a su aportación, cabe señalar que ayudó a que las colonias se convirtieran en estados independientes y se aliaran en confederación.

El Sistema Federal, en los Estados Unidos de América, fue consecuencia de la experiencia; sin embargo posteriormente fue adoptado por Canadá, Brasil y por nuestro país.

En la Federación los estados miembros pierden en forma total su soberanía exterior, así como algunas facultades interiores en pro del gobierno central, conservando aquellas no otorgadas a dicho gobierno.

Por lo que toca a nuestra Constitución podemos decir que el sistema federal "nació de un pacto entre estados preexistentes, que delegaban ciertas facultades en el poder central y se reservaban las restantes" 2 ; lo cual se encuentra preceptuado en el Artículo 124 mismo que señala: Las facultades que no están previstas expresamente por esta Constitución a los funcionarios federales, se entiende reservadas a los Estados.

La Federación es pues el "sistema de organización política en el cual diversas entidades o grupos humanos dotados de personalidad jurídica y económica propia se asocian, sin perder su autonomía en lo que les es peculiar, para formar un solo Estado (denominado federal) con el propósito de realizar en común los fines característicos de esta institución"3 .

Como podemos observar, la Federación, se constituye por la unión de Estados simples, éstos cuentan con poderes estatales o locales, los cuales pueden ejercer dentro de su territorio o circunscripción de acuerdo a las facultades

(2) TENA RAMIREZ, Felipe.- Op. Cit. Pág. 113.

(3) DE PINA VARA, Rafael.- Op. Cit. Pág. 269.

y atribuciones que en sus respectivas materias les otorgue la Constitución Federal, existen también los llamados poderes federales, cuyas atribuciones abarcan todo el Estado.

El Estado Federal se caracteriza por tener un territorio, el cual es propio, constituido por la unión de los territorios de los llamados estados miembros; también cuenta con una población la cual tiene derechos y obligaciones tanto dentro de la Entidad Federativa a la que corresponde, como a nivel Federación; una soberanía única, los estados miembros de la Federación participan del poder supremo, sin embargo, dicho poder corresponde al Estado Federal, participando los Estados miembros dentro de su competencia de conformidad con las atribuciones que nuestra Constitución Política les atribuye; tenemos que otra de las características es que cuenta con una personalidad única, en virtud de que los multicitados estados miembros no cuentan con papel alguno a nivel internacional.

De lo citado podemos decir que un Estado Federal es aquél que "surge de la estructuración que hace del mismo el Derecho Público Interno, el Derecho Constitucional"⁴. Esta forma de Estado hace referencia a la Comunidad Nacional.

La Federación, como hemos visto, se encuentra estructurada por la unión de los llamados Estados Miembros, mismos que se unen a través de los preceptos constitucionales, y se encuentran subordinados a la soberanía del Estado Superior que se constituyó a raíz de su unión; esta soberanía es ejercida sobre los estados que se unen.

La Federación es creada por la Constitución.

(4) PORRUA PEREZ, Francisco.- Op. Cit. Pág. 464.

2.2 FORMAS DE GOBIERNO

Así tenemos que Herodoto en su obra titulada los Nueve Libros de la Historia, señala como formas de gobierno a la Monarquía, Democracia y Aristocracia; por su parte Platón en su obra La Politeía (mal traducida como la República) realizó sólo una reseña de dichas formas de gobierno; Aristóteles realizó el examen de 158 comunidades para poder obtener la clasificación de las formas de gobierno tomando en cuenta a los que fungían como Titulares del poder en cada comunidad; concluyendo que es monarquía (monos = uno), cuando el poder reside en un solo individuo que gobierna en beneficio de todos; cuando dicho poder lo ostenta un grupo especial de personas que gobierna en beneficio de la comunidad será aristocracia; pero cuando es un conjunto de individuos escogidos por el pueblo se trata de la democracia o isonomía, siendo para dicho autor la forma de gobierno idónea.

Aristóteles consideró que todas estas formas de gobierno eran puras, pero susceptibles de corromperse y no dirigirse al bien general, sino a bien de los que detentan el poder y así la monarquía sería tiranía, la aristocracia se convertiría en oligarquía y la democracia en autocracia o demagogia.

Por su parte Polibio en Roma adoptó la idea de Aristóteles pero basándose en la Historia de Roma, concluyendo, que la forma de gobierno mejor, sería la mixta, la cual consistía en que el poder se dividía entre el pueblo y el monarca o bien entre la aristocracia y el citado pueblo; Polibio realizó también la teoría denominada El Ciclo Fatal de las Formas de Gobierno, la cual consistía en que "la monarquía degenerando en tiranía, ésta, derrocada por la aristocracia; a su vez, ésta degenerando en oligarquía, que a su vez sería derrocada por el pueblo para instaurar la democracia como forma de gobierno; ésta dando lugar a la demagogia, que a su vez, sería sustituida nuevamente por la monarquía, cerrándose así el ciclo"⁵.

(5) PORRUA PEREZ, Francisco.- Op. Cit. Pág. 458.

Las formas de gobierno son resultado de hechos históricos y sociológicos de los Estados, siendo dichas formas susceptibles de ser aplicadas con resultados aceptables para que rijan la vida de los Estados en donde surgieron, no así, al ser transplantadas a otros países.

Por su parte Maquiavelo realizó una clasificación bipartita de las ya citadas formas de gobierno, en su obra titulada "El Príncipe", en la cual señala que todos los Estados son Repúblicas o Principados.

Jellinek también realizó una clasificación de las formas de gobierno, en la que señaló que éstas eran la monarquía y la república, esta clasificación fue tomada posteriormente por varios autores.

Las formas de Gobierno nacen de la formación de órganos del Estado. Así tenemos, que la Monarquía y la República son formas de Gobierno.

A partir de Nicolás Maquiavelo y de Jorge Jellinek se considera que hay dos formas de Gobierno, la monarquía y la república.

2.2.1 MONARQUIA

La monarquía es aquella forma de gobierno que se caracteriza por la "atribución a una persona de la jefatura del Estado de acuerdo con las normas de la sucesión hereditaria establecida en relación con los miembros de una determinada dinastía o (en ciertas épocas) por elección, entre la nobleza, por los nobles"⁶.

De lo citado podemos decir que la Monarquía se caracteriza por ser la forma de gobierno en la que una sola persona es la que ejerce el poder, mismo

(6) DE PINA VARA, Rafael.- Op. Cit. Pág. 354.

que es hereditario, dándole a quien lo ejerce la calidad de Rey o Monarca, a título propio, y no como un órgano de representación de la colectividad, sino como alguien que tiene inherente a su persona la calidad de dignidad real.

No obstante lo anterior, tenemos que existen casos en los que la monarquía es electiva, como ejemplo tenemos el Vaticano.

La desventaja de que la monarquía se herede, es que ésta recaiga en alguno de los descendientes cuyos dotes no son los adecuados para llevar acabo el gobierno del Estado.

Existen dos tipos de monarquía, la absoluta y la constitucional.

a) La monarquía absoluta, es aquella en la cual el rey tiene una posición superior a todos, siendo el único titular de la soberanía, no existe poder que lo limite o al que tenga que rendirle cuenta de sus actos.

b) La monarquía constitucional, en ésta, el rey está sujeto a lo que la Constitución disponga, existiendo además de él otros órganos que ejercen la soberanía.

Este tipo de monarquía puede ser constitucional pura, cuando el rey nombra al gobierno y al gabinete y ellos responden ante él de sus funciones y los puede remover libremente; será parlamentaria, cuando el parlamento es el que elige al gobierno y los puede remover de sus funciones pues son responsables ante él, como ejemplo está la situación de Inglaterra.

En este último el rey o monarca tiene poder moderador también llamado de equilibrio.

2.2.2 REPUBLICA

La República es una forma de gobierno de "tipo democrático en la que el Jefe de Estado es elegido libremente por los ciudadanos con carácter temporal, ejerciendo su cargo en representación del pueblo".⁷ .

Siguiendo este orden de ideas, tenemos que en la República la jefatura de Estado se da ya sea a una persona o bien a un grupo de individuos por medio de la elección; no obstante la República podía ser hereditaria, en virtud de que la dignidad del Jefe de Estado se heredaba, sin embargo, lo que caracteriza a la República es precisamente la elección.

Existen dos formas de República, las cuales son las siguientes:

a) La República Directa, es cuando la población participa directamente en las tareas estatales, como es para elaborar leyes, un ejemplo de esta forma son algunos cantones suizos los cuales reuniéndose en asambleas elaboran leyes y participan en las funciones administrativas.

b) La República Indirecta, en esta forma la soberanía radica en el pueblo, sin embargo quienes la ejercen son los gobernantes, a los cuales el pueblo los ha elegido y otorgado dicho ejercicio con base en la teoría de la representación. Estos gobernantes realizan una representación política.

También las Repúblicas pueden clasificarse en:

A) República presidencial, es aquella en la que el Jefe del Estado (Presidente) es independiente del órgano legislativo, nombra y remueve libremente

(7) DE PINA VARA, Rafael.- Op. Cit. Pág. 430.

a su gabinete, cuyos miembros le deben fidelidad absoluta y sólo son responsables de sus funciones ante el Presidente.

B) República Parlamentaria, aquí los miembros del gabinete son responsables ante el Parlamento, mismo que los puede hacer renunciar pues tiene la dirección política del Estado.

Nuestra forma de gobierno se encuentra prevista como ya hemos dicho, en el Artículo 40 de la Constitución Política de nuestro país, mismo que señala que la República Mexicana es representativa, democrática y federal.

La palabra República tiene su etimología en Roma (cosa pública), y es Maquiavelo quien opone conceptualmente la República a la Monarquía.

Por otra parte, tenemos que el partido liberal tenía como forma de gobierno a la República.

En la República la Jefatura del Estado es renovada en forma periódica, consultando la voluntad del pueblo, atendiendo la aptitud de quien es designado.

2.3 CARACTERISTICAS DEL ESTADO MODERNO

Como se mencionó en el punto relativo al origen del Estado moderno, se considera que éste es territorial, nacional, monárquico, centralizador de los poderes públicos y soberano interna y externamente.

Se considera territorial, ya que el Estado es una asociación de individuos considerados ciudadanos, establecidos en un territorio que les

pertenece, cuya extensión, es necesario sea lo suficientemente extensa, para alojar a los integrantes de aquél.

En la Edad Media los señores feudales realizaban sus privilegios públicos en base a la extensión de su feudo.

El Estado moderno es nacional; la idea de nación surge en España, Francia e Inglaterra entre el siglo XV y XVI, cuando estos pueblos ya contaban con la unión territorial y humana; los conflictos que se generaron en cada uno de estos países hicieron que los mismos fueran adquiriendo conciencia de que poseían un pasado y un destino común adquiridos a través de la historia, a esto se le conoce como el sentimiento nacionalista.

La nación tiene un pasado y un presente, el primero constituye el alma enriquecida con los recuerdos, el segundo es creado por el principio espiritual a través del consentimiento y deseo de vivir unidos, así como la voluntad de continuar haciendo valer la herencia recibida, misma que fue generada por glorias, derrotas, alegrías y dolores. Herencia que da incentivo para realizar muchas y grandes cosas en el futuro.

De lo anterior se puede decir que nacionalidad es el sentimiento de libertad e igualdad del hombre en comunidad, es el espíritu del pueblo lo cual supera toda naturaleza, es una cultura integrada por el devenir histórico de un grupo de seres (pueblo) cuyos fines son comunes.

El Estado moderno surge en forma monárquica, toda vez que quienes lucharon por obtener la centralización de las funciones públicas y la unidad de los pueblos a través de un proceso largo y duro fueron Reyes, principalmente de Castilla (España) y Francia, así como del parlamento inglés.

La centralización de los poderes públicos en el Estado moderno, tanto en la antigüedad como en la Edad Media existía la territorialidad, la unidad del pueblo, el cual, se transforma en nación, también se tenía la presencia de la monarquía, sin embargo, lo que distingue, individualiza y separa al Estado moderno de su pasado, es la centralización del poder público, lo que implica que el Estado moderno tenga la potestad exclusiva de dictar e imponer de manera coactiva el derecho, regulando así la vida social.

Por último, se considera que un Estado es soberano cuando tiene independencia para su organización, la cual debe de realizarse atendiendo a su propio orden jurídico, el cual se hace cumplir incluso coactivamente. El autogobierno es lo que da a una comunidad su autonomía y es la que permite que dicha comunidad se dé a sí misma leyes para actuar de acuerdo a éstas, sólo con las limitaciones que ella misma se imponga, entonces habrá soberanía; pero, si se tiene que sujetar a limitaciones que le imponga otra ley (como una constitución federal), u otro poder (como poder federal), no habrá soberanía, sólo habrá autonomía, como sucede con los estados federados.

Finalmente diremos que las formas de Estado hacen referencia a la totalidad de la estructura de la organización política; es decir son la totalidad del propio Estado (generalidad). En tanto que las formas de gobierno, son aquellas que hacen cita a los diferentes modos de constitución de los órganos del ya citado Estado, así como de sus poderes y relaciones con los mismos entre sí; esto es que estas formas de gobierno son el aspecto concreto o específico del Estado.

CAPITULO III

LA PROTECCION CIVIL

- 3.1 CONCEPTO DE PROTECCION CIVIL**
- 3.2 ANTECEDENTES DE PROTECCION CIVIL**
- 3.3 CONSTITUCIONES DE OTROS PAISES**
 - 3.3.1 CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA**
 - 3.3.2 CONSTITUCION DE COLOMBIA**
 - 3.3.3 CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DE BOLIVIA**
 - 3.3.4 CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DE CHILE**
- 3.4 LA PROTECCION CIVIL EN LA LEGISLACION DEL ESTADO MEXICANO**
 - 3.4.1 EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LEYES REGLAMENTARIAS**
 - 3.4.2 EN LOS REGLAMENTOS**
 - 3.4.3 EN LOS DECRETOS**

CAPITULO III

LA PROTECCION CIVIL

En este capítulo se dará una definición de lo que es la Protección Civil, se hará una breve mención de los antecedentes de la misma.

Asimismo, se mencionarán algunas constituciones de otros países que regulan de alguna forma (no específica) a la Protección Civil, esto es, que dentro de su ordenamiento constitucional se encuentra la protección al ser humano en su vida, persona, familia, propiedades y posesiones.

Se comenzará con lo que es la Protección Civil.

3.1 CONCEPTO DE PROTECCION CIVIL

En virtud de que no existe un concepto exacto, se puede definir a la protección civil, como aquella acción del Estado encaminada a proteger al individuo en sociedad, así como, al entorno físico que le rodea, ante cualquier eventualidad provocada por un desastre, ya sea de origen natural o humano.

Así tenemos que la Protección Civil surge de la necesidad de proteger al ser humano en su vida y bienes materiales, así como a la naturaleza ante la presencia de una catástrofe, lo cual, constituye una respuesta a un conjunto de demandas ligadas de una forma estrecha a las condiciones de vida de la sociedad, así como, responde a las necesidades de seguridad en lo que se refiere a la vida y a los riesgos que corren los bienes materiales y el entorno natural. Por ello, se considera que la Protección Civil es importante en la organización social de

México, esto es, la protección civil no puede limitarse sólo al rescate o a la distribución de alimentos y ropa a los damnificados de algún desastre, sino que debe abarcar las acciones que van desde las normativas hasta las operativas, a fin de que todo vuelva a la normalidad, minimizando el tiempo de su marginación forzada por la eventualidad.

En el aspecto normativo tenemos al Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal, así como la Norma Nacional Mexicana NOM-S-PC-I-1992, señales avisos para protección civil, colores, formas y símbolos a utilizar, publicados en el Diario Oficial de la Federación los días 20 de agosto y 13 de julio de 1992, respectivamente, que obligan a los dueños de bienes inmuebles cuya afluencia de personas sea masiva o constante, a tener normas mínimas de prevención de desastres, como puede ser el caso de ejercicios de evacuación, o bien de los señalamientos para realizar dicha evacuación.

Los operativos pueden ser preventivos o de auxilio; los primeros son aquellos cuyo objeto es como su definición lo indica "prevenir" o al menos minimizar el impacto del desastre; los segundos, son aquellos que tienen por objeto realizar la búsqueda y rescate de los individuos dañados en su persona, familia, posesiones o entorno natural, a consecuencia del desastre, así como también el de otorgarles alimentación, agua potable, vestido, atención médica y vivienda.

3.2 ANTECEDENTES DE LA PROTECCION CIVIL

La función de la Protección Civil no es reciente, toda vez, que desde la época prehispánica y colonial existían grandes obras tales como las hidráulicas, desde ese entonces el Estado ha velado por la protección de los habitantes en contra de los agentes destructivos, sean éstos de origen natural o humano.

El Estado del México Independiente detectó la importancia de la función y procuró atenderla, a través de las nacientes Secretarías.

Al Reglamento del Ministerio de Justicia en el año de 1852, le correspondía todo lo relacionado a los hospitales, hospicios, beneficencia, pestes y vacunas, así como lo relativo a lo hidráulico y obras públicas.

En el decreto por el que se designan los ramos correspondientes a cada ministerio, 17 de mayo de 1853, se señalaron como atribuciones de la Secretaría de Estado y Gobernación, las de atender "pestes, medios de prevenirlas y socorros públicos cuando las haya, así como vacunas, su conservación y propagación".¹

Por otro lado en la época del presidente Benito Juárez, las atribuciones de protección civil para la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación eran las relativas a la policía de salubridad, epidemias, vacunas, hospitales, hospicios, beneficencia pública, casas de expósitos y salas de asilo, montes de piedad, casas de empeño y casas de ahorro, estas atribuciones subsistieron hasta el año de 1981.

En ese año, se le atribuyó a la Secretaría de Gobernación lo relacionado con la salubridad pública, gobierno del distrito y territorios federales en relación a lo político y administrativo, beneficencia pública, hospitales, escuelas de ciegos y sordomudos, casas de expósitos y asilos, así como montes de piedad y casas de ahorros, estas atribuciones son en relación con la protección civil.

En la Ley de la Secretaría de Estado de fecha 31 de diciembre de 1917 la Secretaría de Gobernación tenía a su mando la beneficencia pública y relaciones con los montes de piedad, reduciendo así las atribuciones que en materia de protección civil tenía.

(1) DUBLAN, Manuel y LOZANO, José María.- "Legislación Mexicana o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas", Tomo VI, Imprenta del Comercio de Dublán y Chávez a cargo de M. Lara (hijo), México, Edición Oficial, Tomo VI, 1877, Pág.406.

En los últimos setenta años la administración pública se ha convertido en una organización compleja y especializada respondiendo así a las necesidades de la sociedad.

Otras Secretarías de Estado, como son entre otras las Secretarías de la Defensa Nacional, Marina, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Salud, y Desarrollo Urbano y Ecología, actualmente Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), han realizado varios y muy importantes avances en materia de protección civil. Unas en el aspecto de auxilio a la población afectada por los desastres (Defensa y de Marina), otras en la prevención, tratamiento y recuperación de las enfermedades provocadas por los agentes perturbadores (Salud) y por último las relativas a atender problemas ecológicos.

También existen tratados de cooperación celebrados por los Estados Unidos Mexicanos con el Gobierno de los Estados Unidos de América en relación a los desastres de origen natural que se susciten en la franja fronteriza común de ambos países.

3.3 CONSTITUCIONES DE OTROS PAISES

En los subsecuentes puntos se hará mención en forma breve de algunas constituciones de otros países que de alguna forma preceptúan a la protección civil.

3.3.1 CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

La presente Constitución regula la protección de todos los individuos que conforman los Estados Unidos De América, toda vez que su Artículo 4º, señala que el Estado tiene la obligación de proteger a los individuos ante cualquier eventualidad que se llegara a presentar.

3.3.2.CONSTITUCION DE COLOMBIA

Colombia señala dentro de su ordenamiento constitucional que se deberá de proteger a todos los individuos que forman parte de dicho país, en su vida, lo cual es el tesoro más valioso que tenemos, toda vez que en su Artículo 16 señala que "las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".²

Las autoridades a las que dicho Artículo hace referencia son el Congreso, el Gobierno y los Jueces.

El Congreso se encuentra estructurado por el Senado y la Cámara de Representantes; y el Gobierno por el Presidente de la República y los Ministros de Despacho o Jefes de Departamentos Administrativos.

3.3.3. CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DE BOLIVIA

Toda persona tiene derecho a que se le proteja en lo más importante que existe "la vida", es por ello que países como la República de Bolivia tratan de alguna manera de que este derecho sea parte de la obligación que el Estado tiene, por ello, señala en su ordenamiento institucional, Artículo 7º, inciso a) que "toda persona tiene los siguientes derechos fundamentales, conforme a la leyes que reglamenten su ejercicio: a la vida, a la salud y la seguridad".³

-
- (2) TORRES ORTEGA, Jorge.- "Constitución Política de Colombia", Editorial Temis, Bogotá, Colombia, Décima Séptima Edición Actualizada, 1986, Pág. 19.
- (3) SERRANO TORRICO, Servando.- "Constitución Política del Estado", Editorial Serrano, Cochabamba, Bolivia, 1967, Pág.12.

La presente Constitución no hace referencia a la seguridad o protección relacionada a los bienes materiales y mucho menos al entorno natural.

3.3.4. CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE CHILE

Como se ha visto una de las obligaciones del Estado frente a los individuos que lo integran, es la de salvaguardar a éstos de cualquier causa que pueda dañarlos en su persona, familia y entorno natural, siguiendo este orden de ideas, se puede decir que la presente Constitución no es la excepción, toda vez que de acuerdo con lo estipulado en su Artículo 1º, párrafo tercero "es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional".⁴

Esta obligación o deber del Estado, se traduce en un derecho que las personas tienen y que es elevado a nivel constitucional. Por lo que esta Constitución en su Artículo 19, fracción I, asegura a todos los seres humanos "el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona".⁵

Por otro lado el Estado como medio precautorio, ante la eventualidad de un desastre de tipo socio-organizativo prohíbe las asociaciones que sean contrarias a la moral, al orden público y a la seguridad del Estado.

Asimismo, mediante los Artículos Constitucionales 8º y 9º, se otorga a todas las personas que residen en la República de Chile, "el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para

(4) Constitución Política de la República de Chile, Santiago de Chile, 1980, Pág. 7.

(5) IDEM. Pág. 9.

que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza, así como, el derecho a la protección de la salud".6

Como se puede observar, la presente Constitución a diferencia de las anteriores, preceptúa la protección no sólo al individuo en sociedad, sino también al entorno natural, comúnmente llamado naturaleza.

De lo anterior podemos observar que la protección civil surge de la necesidad que los seres humanos tenemos de que se nos proteja en nuestra vida, familia, posesiones, propiedades y entorno natural, ante la eventualidad producida por algún desastre de origen natural o humano.

Por lo cual, se define a la protección civil como la acción del Estado dirigida a la protección del individuo en sociedad, así como a la naturaleza de cualquier desastre natural o humano.

Por otro lado, podemos decir, que al ser la vida el tesoro más valioso que poseemos, así como otras cosas de menos valía pero importantes para que esa vida sea más placentera como lo son las propiedades, posesiones y entorno físico que nos rodea, el Estado tiene como obligación y deber el salvaguardar todo esto, por ello se considera prudente elevar a rango constitucional dicha obligación que a su vez se traduce en aquellos derechos que los individuos tienen y que se encuentran preceptuados dentro del ordenamiento constitucional.

Por lo que en este capítulo se señalaron algunas Constituciones como la de los Estados Unidos de América, de Colombia, de la República de Bolivia y de la República de Chile, mismas que regulan de alguna manera a la protección

(6) IDEM. Pág. 10

civil, al referirse a los derechos que las personas tienen en relación a la protección en su vida, posesiones, propiedades y al entorno natural.

Sobresaliendo de estas la Constitución de la República de Chile, toda vez que es la única de las que estudiamos en este capítulo que señala el derecho que todos los individuos tienen de vivir en un ambiente limpio, y que es obligación del Estado procurar la preservación de la naturaleza.

3.4 LA PROTECCION CIVIL EN LA LEGISLACION DEL ESTADO MEXICANO

En la actualidad existen numerosos ordenamientos legales (leyes secundarias, reglamentos y decretos), estructurados en forma especial con las atribuciones que en materia de protección civil tienen cada uno de los diversos organismos y dependencias de la administración pública, que se ocupan de ésta en sus distintos niveles.

Sin embargo, no existe un ordenamiento legal con disposiciones concretas, que se refieran a la prevención y ayuda a la población ante la presencia de un desastre.

Como podemos ver en algunas leyes se hace mención a la protección civil, pero no existe una que se refiera a ésta en una forma específica.

Es por ello que en el presente Capítulo trataremos brevemente a la protección civil dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en otros ordenamientos como son leyes secundarias, reglamentos y decretos.

3.4.1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LEYES REGLAMENTARIAS

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con sus Artículos 4, 9, 29, 73 fracción XV y 89 fracciones VI y VIII, sirven de fundamento para lo siguiente:

Una de las causas que origina desastres es la sobrepoblación, es por ello que se debe de planificar la familia, pero en una forma libre, responsable e informada.

Por otro lado, todo individuo tiene derecho a que se le proteja en su salud, por lo que la Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y de los Estados en materia de salubridad general.

Asimismo, todos tenemos derecho de disfrutar de una vivienda digna y decorosa, para lo cual, la ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios para la consecución de tal objetivo.

Existen problemas socio-organizativos provocados por asociaciones o grupos que se unen en forma desorganizada, sin embargo, si lo hacen en forma pacífica con cualquier objeto lícito se permitirá dicha asociación.

En aquellos casos de invasión o perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga en grave peligro o conflicto, será 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, quien solicitará al Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, a la Comisión Permanente, la suspensión en todo el país o en lugar

determinado de las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente , rápida y fácilmente a la situación, pero sólo se hará por tiempo limitado, por medio de prevenciones generales.

Asimismo, el Congreso tiene entre sus facultades, la de dictar leyes sobre la salubridad general de la República.

En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá la obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

Las medidas que el Consejo ponga en vigor para combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.

Entre las facultades y obligaciones del Presidente de la República, se encuentran las de disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente (ejército terrestre, marina de guerra y fuerza aérea), para la seguridad interior y defensa exterior; y declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa Ley del Congreso de la Unión.

1) La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en sus Artículos 6, 26, 27 fracción IV, 29 fracción VI, 35 fracciones XVI y XXXI, 36 fracción XXV, 37 fracciones I, XV, XVII y XVIII, y 39 fracciones I, VI y XVI, señala, que para los efectos del Artículo 29 Constitucional (relativo a los casos de invasión o perturbación grave de la paz pública), el C. Presidente de la República Mexicana acordará con los Secretarios de Estado, Jefes de los Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República.

Que a la Secretaría de Gobernación le corresponde vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales.

La Secretaría de la Defensa Nacional, tiene como obligación 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 del país y dirigir y asesorar la defensa civil.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, debe de organizar y regular el aprovechamiento racional de los recursos forestales; atendiendo a las restricciones de protección ecológica y controlar los ríos y demás corrientes y ejecutar las obras contra inundaciones.

Por otro lado, corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes cuidar en apoyo con la Secretaría de Desarrollo Social los aspectos ecológicos de los derechos de vía de las vías federales de comunicación.

En tanto que, a la Secretaría de Desarrollo Social le compete, formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología; formular y conducir la política de saneamientos ambiental, en coordinación con la Secretaría de Salud; determinar las normas que aseguren la conservación de los ecosistemas fundamentales para el desarrollo de la comunidad; y vigilar en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales la aplicación de las normas y programas que establezca para la protección o restitución de los sistemas ecológicos del país.

Por último, la Secretaría de Salud debe despachar los asuntos relativos al establecimiento y conducción de la política y salubridad general; así mismo le corresponde planear, normar, coordinar y evaluar el Sistema Nacional de Salud y proveer a la adecuada participación de las dependencias y entidades

públicas que presten servicios de salud, a fin de asegurar el cumplimiento del derecho a la protección de la salud; y estudiar, adaptar y poner en vigor las medidas necesarias para luchar contra las enfermedades transmisibles, contra las plagas sociales que afecten la salud.

2) Ley General de Población, podemos decir, que ésta fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de enero de 1974 y preceptúa en sus Artículos 1, 2, 3 fracciones I, II, III, IX, X, XI, XII y XIII, 5 y 6, lo siguiente:

El objeto de la ley en comento consiste en regular los fenómenos que afectan a la población en relación con su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional a fin de que todos sus integrantes gocen en forma equitativa de los beneficios del desarrollo económico y social.

Dicho objeto será realizado por el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Gobernación, la cual dictará entre otras medidas las relativas a adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades de los individuos atendiendo el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población, llevar a cabo programas de planeación familiar a través de sacuelas y centros de salud; disminuir la mortalidad; apoyar la distribución geográfica de la población a las posibilidades de desarrollo regional, y por último la más importante es la coordinación de 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 aquellas áreas en las que se prevea u ocurra algún desastre.

3) Ley de Planeación, fue publicada el 05 de enero de 1983 en el Diario Oficial de la Federación, misma señala en sus Artículos 2 fracciones III y IV, y 12 párrafo segundo, establece que es responsabilidad del Estado el desarrollo integral del país, por lo que deberá procurar la realización tanto de los fines, como de los objetivos políticos, sociales, culturales y económicos que nuestra Constitución Política preceptúa, para ello contará (entre otros principios) con el

principio de igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población, entre las cuales se encuentra la vivienda, el abrigo y sustento, así como a la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, a fin de que la sociedad sea más equitativa e igualitaria.

Para poder lograr los objetivos que se requieren a fin de poder tener una sociedad mejor se requiere de la ayuda de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

4) Ley Federal de Vivienda, del día 7 de febrero de 1984 publicada en el Diario Oficial de la Federación señala en sus Artículos 1, 2 fracciones V, IX y XI, 3, 6 fracciones IV y XI, y 10 fracción V, lo siguiente:

Dicha Ley es reglamentaria del Artículo 4 Constitucional y su objeto es el de establecer y regular los instrumentos y apoyos para que todas las personas puedan tener una vivienda digna y decorosa.

Para ello, se han establecido lineamientos generales, entre los cuales destacan; la coordinación de los tres sectores (público, social y privado) a fin de estimar la construcción de vivienda; dar apoyo a la construcción de la infraestructura de servicios para la vivienda en donde intervenga también la comunidad, y por último el relativo a la integración de la vivienda a su entorno físico o ecológico y la preservación de los recursos y características del medio ambiente.

A efecto de poder realizar el objetivo señalado se instituyó un sistema denominado Sistema Nacional de Vivienda el cual es considerado como un conjunto de relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas, tecnológicas y metodológicas que dan coherencia a las acciones, instrumentos y procesos de los diversos sectores (público, social y privado) dirigidos a satisfacer las necesidades de vivienda.

La Secretaría de Desarrollo Social entre sus facultades sobresalen las relativas a la coordinación del Sistema citado, de tal forma que convenga a los gobiernos de los Estados y Municipios, de acuerdo con los lineamientos, normas y mecanismos; asimismo, deberá promover y coordinar la atención a las necesidades que tienen las personas, de una vivienda, en caso de que acontezca algún desastre que los afecte.

Entre las acciones y lineamientos básicos del Programa Sectorial, el cual es formulado por la dependencia citada atendiendo las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública, así como los sectores social y privado, destaca por su importancia la relativa al fomento de la autoconstrucción y apoyo a la vivienda de construcción progresiva.

5) Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, fue publicada el día 28 de enero de 1988 en el Diario Oficial de la Federación.

Dicha Ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relativas a la preservación y restauración del equilibrio ecológico; así como la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción.

El objeto de dicha Ley, es el de establecer las bases para el ordenamiento ecológico; preservar, restaurar y mejorar el ambiente; proteger a toda la naturaleza (flora y fauna silvestre y acuática); aprovechar en forma racional los recursos naturales de tal manera que no se dañe el ecosistema; la prevención y control de la contaminación del aire, agua y suelo, y la participación de los gobiernos federal, estatal y municipal, en la materia.

Tanto el ordenamiento ecológico del territorio nacional y el establecimiento de zonas prioritarias de preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como el establecimiento de zonas intermedias de salvaguardia, con

motivo de la presencia de actividades consideradas como riesgosas, son consideradas de utilidad pública.

Serán considerados como asuntos de competencia federal los de alcance general en la nación, y competencia de los Estados los que no sean de orden federal.

Entre los asuntos de alcance general tenemos los siguientes:

A) Las acciones para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y la protección al ambiente, a nivel federal;

B) Los que se originen en el territorio nacional o zonas en las que la nación ejerce derechos de soberanía y jurisdicción que afecten el equilibrio ecológico de otros países;

C) La prevención y el control de emergencia y contingencias ambientales, cuando la gravedad de los desequilibrios a los ecosistemas o de los daños reales o potenciales a la población o al ambiente lo haga necesario, y

D) La regulación de las actividades relacionadas con materiales o residuos peligrosos.

Por lo que se refiere a las entidades federativas y municipios, les corresponde entre otras atribuciones, las siguientes:

A) La preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente dentro de la jurisdicción de los Estados y Municipios, y

B) La prevención y el control de emergencias ecológicas y contingencias ambientales en forma aislada o en coordinación con la Federación, cuando la magnitud o gravedad de los desequilibrios ecológicos o daños al ambiente rebasen el territorio del Estado o del Municipio.

La Secretaría de Desarrollo Social tiene entre sus responsabilidades, la de llevar a cabo las acciones necesarias a fin de preservar, proteger y restaurar el equilibrio ecológico y el ambiente, y programar el ordenamiento ecológico general del territorio del país en coordinación con las demás dependencias de la Administración Pública Federal; evaluar el impacto ambiental; formular y conducir la política de saneamiento ambiental en coordinación con la Secretaría de Salud, en lo relativo a la salud humana; coordinar la aplicación por parte del sector público de las medidas que se requieran para la prevención y control de las contingencias ambientales, y concertar acciones en la materia con los sectores social y privado.

También se debe de prevenir y controlar la contaminación por ruido; evaluar el impacto ambiental en la realización de obras públicas que puedan afectar el equilibrio ecológico, y fomentar la participación de la población ciudadana en las acciones y programas para preservar y restaurar los ecosistemas y proteger el ambiente.

Los ecosistemas son considerados como patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio depende la vida y la posibilidad de desarrollo del país, por ello el gobierno federal promoverá la participación de los diversos grupos sociales que tengan por objeto la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

Las políticas ecológicas deben tratar de corregir los desequilibrios ecológicos que lastimen la calidad de vida de la población, y además prever las tendencias de crecimiento del asentamiento humano.

Los gobiernos federal, estatal y municipal, se encargan de establecer las medidas de protección en las áreas naturales a fin de preservar y restaurar los ecosistemas; fomentar investigaciones científicas a fin de prevenir, controlar y abatir la contaminación.

Es responsabilidad no sólo del estado, sino también de la sociedad prevenir la contaminación del agua, aire y suelo.

Cuando existe riesgo inminente de desequilibrio ecológico, o cuando la contaminación puede repercutir peligrosamente en los ecosistemas o en la salud pública, la Secretaría de Desarrollo Social impondrá como medida de seguridad, decomisar los materiales o sustancias contaminantes, la clausura temporal o parcial o total de las fuentes contaminantes, aparte de todo se impondrán sanciones administrativas.

Asimismo, la Secretaría debe en materia nuclear evaluar la manifestación del impacto ambiental, que puedan causar algún daño a la población.

Lo citado con antelación tiene como fundamento lo establecido en los Artículos 1 fracciones II a VII, 2 fracciones I, II y V, 4, 5 fracciones IV, VI, IX y XIX, 6 fracciones II y III, 8 fracciones III, IV, VI, IX, X, XVII y XVIII, 9, 12, 15 fracción I, 18, 38, 39, 40, 41, 45 fracciones VI y VII, 117 fracciones I y II, 131, 132, 134 fracción I, 135 fracción I, 154, 170, 171 y 189 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

6) Ley General de Salud, establece en sus Artículos 1, 2, 5, 6 fracciones I y V, 27 fracciones I, II, III, V, 32, 33 fracción I, 96 fracción III, 112 fracciones I y III, 116, 118 fracciones I y IV, 119, 133 fracción IV, 134, 135, 162, y 163 que todos tenemos derecho a la salud, por ello los gobiernos federal y estatales tienen como finalidad proteger a todo individuo en su físico y entorno ecológico, con objeto de prolongar y mejorar la calidad humana.

Como hemos ido observando en el transcurso del presente trabajo, para dar cumplimiento a nuestros derechos, como es el derecho a la salud se han estructurado sistemas, como ejemplo tenemos al Sistema Nacional de Salud, mismo que está constituido por las dependencias y entidades de la Administración Pública (federal y local) y las personas individuales y colectivas de los sectores social y privado que prestan servicios de salud.

Entre los objetos del Sistema citado se encuentran el proporcionar servicios de salud a la población, mejorando así la calidad de los mismos atendiendo problemas sanitarios prioritarios y a los factores que causen daño a la salud, con especial interés en las condiciones preventivas, y apoyar al mejoramiento de las acciones sanitarias del medio ambiente que propicien el desarrollo de los recursos humanos para mejorar la salud.

De entre los servicios básicos a la salud, se encuentran la educación para la salud, el mejoramiento de las condiciones sanitarias del ambiente; la prevención y el control de las enfermedades transmisibles de atención prioritaria; los accidentes, y planificación familiar.

Con el fin de proteger, promover y restaurar la salud se llevan actividades de atención médica.

Entre las acciones que se realizan en la investigación para la salud, se encuentra la prevención y control de los problemas de salud considerados como prioritarios para la población.

Como citamos uno de los servicios básicos es la educación para la salud cuyo objeto, es el fomentar conductas que permitan participar en la prevención de enfermedades y accidentes, y protegerse de los riesgos que pongan en peligro su salud; así como orientar y capacitar a la población preferentemente en la prevención de accidentes y detección oportuna de enfermedades.

Por otro lado, las autoridades sanitarias deberán tomar las medidas necesarias y realizar las actividades tendientes a proteger al individuo en su salud ante los riesgos y daños dependientes de las condiciones del ambiente.

La Secretaría de Salud tiene entre sus obligaciones determinar los valores de concentración máxima permisible para el ser humano de contaminantes en el ambiente, y promover y apoyar el saneamiento básico.

Corresponde a dicha Secretaría en coordinación con los Gobiernos de los Estados dentro de sus ámbitos de competencia:

- A) Desarrollar investigaciones en relación con los riesgos y daños que para la salud origina la contaminación del ambiente;
- B) Vigilar y certificar la calidad del agua para uso y consumo humano, y
- C) Vigilar la seguridad radiológica.

En materia de prevención y control de enfermedades y accidentes le corresponde a la Secretaría de Salud, promover la colaboración de las instituciones de los tres sectores (público, social y privado), así como de los profesionales, técnicos y auxiliares para la salud y la población en general.

Asimismo, la Secretaría aludida en múltiples ocasiones, en concordancia con los gobiernos de las entidades federativas en sus respectivos ámbitos de competencia realizará actividades de vigilancia epidemiológica de prevención y control de enfermedades transmisibles.

Para poder prevenir y controlar los accidentes (hecho súbito que ocasione daños a la salud producido por la ocurrencia de condiciones potencialmente prevenibles), se requiere del conocimiento de las causas más usuales que generan accidentes; la adopción de medidas y el desarrollo de la investigación para prevenirlos; el fomento, dentro de los programas de educación para la salud, de la orientación a la población para la prevención de accidentes; la atención de los padecimientos que se produzcan a consecuencia de ellos, y la promoción de la participación de la comunidad en la prevención de accidentes.

7) Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal publicada el 7 de enero de 1976, tiene como objeto, ordenar el desarrollo urbano del Distrito Federal, la conservación y mejoramiento de su territorio, establecer las normas conforme a las que el Departamento del Distrito Federal ejercerá sus atribuciones para determinar los usos, destinos y reservas de tierras, aguas y bosques.

Será el Departamento del Distrito Federal la autoridad competente para planear y ordenar los destinos, usos y reservas de los elementos de su territorio y el desarrollo urbano del mismo.

Por lo que toca a la vivienda, tenemos que dicho Departamento será el encargado de señalar las zonas en las que se podrá construir viviendas, la clase de estas, así como las normas a las que debe sujetarse.

Lo anterior se fundamenta en los Artículos 1, 5, 41 y 74 del ordenamiento legal invocado con antelación.

3.4.2 REGLAMENTOS

a) El Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado el día 04 de junio de 1993 en el Diario Oficial de la Federación preceptúa en sus

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Artículos 1, 2, 4, 5 fracción XXII, 6 fracción VI, 8, 9 y 19, que la Secretaría de Gobernación es una dependencia del Poder Ejecutivo que tiene entre otras actividades, la de coordinar las acciones en materia de seguridad nacional y protección civil, para ello se auxiliará de la Subsecretaría de Protección Civil y Prevención y Readaptación Social, la cual debe de suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones; así como de la Dirección General de Protección Civil.

La Dirección General citada, tiene como funciones, el ejercicio de las atribuciones que tanto las Leyes y Reglamentos le señalen en materia de protección civil; integrar, coordinar y supervisar el Sistema Nacional de Protección Civil, mediante una adecuada planeación, seguridad, auxilio y rehabilitación de los individuos y del entorno ecológico, frente a la eventualidad de un desastre, con la participación de los sectores público, social y privado; verificar y emitir opinión en relación a los avances del Programa de Protección Civil; proponer políticas y estrategias de operación para el desarrollo de programas específicos de protección civil; llevar a cabo la coordinación con dependencia y entidades en materia de prevención, auxilio, recuperación y apoyo; participar en los procesos y mecanismos de coordinación de acciones en materia de protección civil, con los estados y municipios, y a la concertación con instituciones y organismos de los sectores social y privado; manejar y dirigir las actividades de los Centros de Información y Comunicación y el Nacional de Operaciones, en protección civil; participar en las acciones y tareas del Centro Nacional De Prevención de Desastres; proponer el establecimiento de los mecanismos necesarios para diagnosticar los riesgos previsible; establecer y apoyar el programa interno de protección civil; y realizar las demás funciones que le sean asignadas.

b) El Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional en su Reglamento Interior, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 1º de septiembre de 1992, señala en sus Artículos 9 fracción XVI, 23 fracción I inciso A y 38 fracción IV que el Secretario de la Defensa tiene entre sus atribuciones la de dirigir y asesorar la defensa civil.

Que entre las Direcciones de los Servicios de Fuerza Aérea, destaca por su importancia la Dirección del Servicio Meteorológico, la cual tiene entre sus facultades, la de proporcionar y difundir información meteorológica.

Mientras que, a la Dirección General de Sanidad le corresponde promover la salud y prevenir la enfermedad mediante acciones de salud pública y promover actividades relacionadas con la educación para la salud.

c) Los Artículos 5 fracciones IV, XII y XIII, 10 fracción VI, 13 y 24 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio ecológico y la Protección al Medio Ambiente en Materia de Impacto Ambiental, preceptúan lo siguiente:

Las personas físicas o morales que pretendan realizar obras o actividades públicas o privadas, que puedan causar desequilibrios ecológicos o revasen los límites y condiciones señalados para proteger al ambiente, deberán de solicitar autorización a la Secretaría de Desarrollo Social, sobre todo cuando se trate de oleoductos, gasoductos y carboductos; actividades consideradas altamente peligrosas, y cuando la obra o actividad que pretenda realizarse pueda afectar el equilibrio ecológico de dos o más estados o países.

Cuando exista impacto ambiental se deberán tomar las medidas de prevención y mitigación en cada una de las etapas.

Por lo que toca a la materia nuclear, tenemos que cuando las obras o actividades relacionadas con la energía nuclear pueden causar desequilibrios ecológicos o revazar los límites establecidos para proteger el ambiente, se debe de realizar una evaluación de la manifestación del impacto ambiental.

d) Por su parte el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, establece que de conformidad con sus Artículos 173, 174 fracción I, 176,

202 a 212 y 213 a 216, que el Departamento del Distrito Federal, definirá los materiales y los sistemas que deban ser utilizados en las construcciones a fin de que estas soporten en lo posible tanto sismos, como vientos.

Dentro de la clasificación que se hace de las construcciones destaca por su importancia la relativa a las construcciones cuya falla en su estructura podría causar pérdida de vidas y pérdidas económicas o culturales, o aquellas que son un peligro por contener sustancias tóxicas y explosivas, así como aquellas construcciones cuyo funcionamiento es esencial a raíz de una emergencia urbana (hospitales, escuelas, estadios, templos, salas de espectáculos, entre otros) que pueden alojar más de 200 personas; gasolineras, depósitos de sustancia inflamables o tóxicas, terminales de transporte, estaciones de bomberos, centrales telefónicas y telecomunicaciones, museos, monumentos y aquellos locales que guarden equipo costoso.

El proyecto arquitectónico de una construcción debe de caracterizarse en que la estructura de la misma resista las acciones que puedan afectar como son los efectos sísmicos.

Esto quiere decir, que toda construcción que se lleve a cabo deberá contener una seguridad adecuada contra la aparición de algún agente perturbador.

En el presente Reglamento se establece un capítulo relativo al diseño por sismo y otro por viento, en dichos capítulos se señalan las bases y requisitos mínimos que debe contener cada diseño a fin de que las estructuras resistan ante los efectos sísmicos o de vientos.

e) El Reglamento de la ley General de Población, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de agosto de 1992, en sus Artículos 1, 5, 9, 10, 11, 14 a 19, 21, 31 fracción II y 32, manifiesta que:

El objeto de este Reglamento es el de aplicar la política de población y la vinculación de dicha población con la planeación del desarrollo nacional, entre otros.

La política de población tiene como fin llevar a cabo la distribución de la población en el territorio nacional a fin de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes.

Así pues tenemos, que el respeto a los derechos humanos y valores culturales de la población mexicana es el principio en el que se sustentan, tanto la política como los programas en materia de población.

Por otro lado, el Consejo Nacional de Población debe de atender las necesidades de la población en lo referente a la distribución de la población así como a la protección a la infancia y a la familia.

Por lo que toca a la planificación familiar podemos decir, que de conformidad con el Artículo 4º Constitucional, es el derecho que tiene toda persona de elegir la cantidad de hijos que desee tener.

A fin de que las personas estén bien informadas en cuanto a la planificación de su familia se han elaborado programas de planificación familiar en los cuales se da a conocer en forma tanto general como individual, los objetivos, método y consecuencias, a efecto de que las personas estén en aptitud de ejercer con responsabilidad el derecho a determinar el número y espaciamiento de sus hijos; así mismo se orientará sobre las causas de infertilidad y los medios para superarla; estos servicios estarán integrados y coordinados con los de educación, seguridad social e información pública y otros destinados a lograr el bienestar de los individuos y su familia.

Los citados programas se informarán clara y llanamente sobre los fenómenos demográficos y de salud reproductiva.

Es el Consejo Nacional de Población quien tiene a su cargo la planeación demográfica del país.

Entre las funciones del mencionado Consejo sobresale por su importancia, la relativa al análisis, evaluación y sistematización de la información sobre los fenómenos demográficos.

f) El Reglamento para la Protección del Ambiente contra la Contaminación originada por la Emisión de Ruido, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1982 señala en sus Artículos 3, 4, 6, 7, 9, 11, 14 fracciones I y II, 17 y 42, lo siguiente:

Las autoridades competentes dentro de su jurisdicción y en coordinación con la Secretaría de Salud expedirán instructivos, circulares y demás disposiciones generales en relación con la contaminación provocada por la emisión de ruido.

Por otro lado, el C. Presidente de la República dictará las medidas necesarias a fin de que se lleve a cabo la descentralización industrial, ya que ésta al igual que las máquinas con motores de combustión, terminales y bases de autobuses, ferrocarriles, aeropuertos, clubes, ferias y aviones, entre otros, son considerados como fuentes de contaminación ambiental.

Para fijar el nivel máximo permitido la Secretaría de Salud deberá tomar en cuenta el riesgo que signifique para la salud, las repercusiones económicas y sociales, las posibilidades tecnológicas de control de la contaminación ambiental, así como las características de la zona.

Asimismo, la Secretaría de Educación Pública debe de incluir en los libros de texto y en sus programas educativos el origen y prevención de la contaminación ambiental.

g) El Reglamento Interior de la Secretaría de Salud, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1992, señala en sus Artículos 2, 16 fracciones I, II, IV y XI, 18 fracciones I y III, y 19 fracciones I y III, lo siguiente:

Entre las unidades administrativas con que cuenta la Secretaría de Salud para el despacho de sus asuntos, se encuentra: La Dirección General de Epidemiología, la cual tiene competencia para realizar la vigilancia epidemiológica; planear, normar y desarrollar actividades de investigación epidemiológica y diagnóstico de enfermedades, en apoyo a la vigilancia epidemiológica con la colaboración de los Servicios Estatales de Salud, proponer las bases para el establecimiento y conducción de la política nacional en materia de vigilancia epidemiológica de padecimientos transmisibles y de la nutrición; establecer, normar, operar, coordinar, supervisar y evaluar el Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica de padecimientos transmisibles, no transmisibles, y de la nutrición.

A la Dirección General de Fomento a la Salud le corresponde, elaborar y desarrollar programas para la salud, en coordinación con la unidades administrativas competentes, así como supervisar y evaluar su impacto; y promover y coordinar el desarrollo de investigaciones en materia de fomento a la salud con los sectores público, social y privado, así mismo, corresponde a la Dirección General de Medicina Preventiva, promover y apoyar la política nacional de prevención y control de enfermedades y riesgos a la salud; y establecer las bases técnicas para la formulación de los programas de prevención y control de las enfermedades y riesgos a la salud.

h) Por otro lado, el Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de agosto de 1990, señala en sus Artículos 1, 5, 6, 7, 8, 9 fracciones IV y V, 10, 11, 13 fracciones II y V, 17, 20 a 23 y 25 a 37, que tiene como fin regular las acciones de protección civil relativas a la prevención y salvaguarda de los individuos y sus bienes, así como de los servicios públicos ante cualquier alto riesgo o desastre.

Cualquier persona sea física o moral puede en caso de alto riesgo, siniestro o desastre informar y cooperar con las autoridades competentes, asimismo podrán colaborar con las autoridades del Departamento en el cumplimiento del programa General de Protección Civil.

Las personas individuales o colectivas que administren, dirijan, arrienden, posean o sean propietarios de un inmueble en donde haya afluencia (masiva y permanente) de individuos, tienen como obligación preparar un programa específico para protección civil, atendiendo lo dispuesto en el Programa General.

Por su parte, los medios de comunicación social tienen como obligación colaborar (en lo que se refiere a las acciones de protección civil) con las autoridades competentes y con los habitantes para informar verazmente a la población en caso de que se sucite algún desastre.

Por lo que toca a las atribuciones que el Departamento a través de la Dirección General de Gobierno realiza en materia de protección civil, podemos decir que son aquéllas que tienen por objeto; elaborar, difundir y ejecutar el Programa General; coordinar y supervisar la ejecución de las acciones de protección civil; fomentar en la población una cultura de protección civil; minimizar los riesgos a través de las acciones de auxilio y rehabilitación de personas y servicios (públicos); capacitar a los individuos (en la protección civil); informar a la población en caso de desastre o alto riesgo; convocar tanto a las autoridades como a la población a participar en las acciones de auxilio; participar con dependencias,

entidades e instituciones en la aplicación y distribución de la ayuda (nacional y extranjera), y celebrar convenios de colaboración en materia de protección civil.

A la Secretaría General, le corresponde entre otras atribuciones, la integración de los recursos tanto materiales como humanos que serán utilizados en caso de alto riesgo, siniestro o desastre.

Las delegaciones por su parte deberán establecer su Consejo Delegacional de Protección Civil; instalar y operar su unidad delegacional de protección civil, y formular y ejecutar el Programa Delegacional de Protección Civil.

Asimismo, el Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal, señala que el Consejo de Protección Civil del Distrito Federal fungirá como órgano de consulta del propio Departamento en dicha materia, y que entre sus atribuciones destacan las siguientes:

A) Fomentar la participación de los diversos sectores, y

B) Promover la investigación y la capacitación en materia de protección civil.

Por otro lado, tenemos que el Programa General de Protección Civil del Distrito Federal, se considera que es aquel conjunto de políticas, estrategias y lineamientos que regulan en el ámbito de la protección civil a los diversos sectores.

Mientras que el Programa Delegacional relativo a la misma materia (protección civil) se estructura de la misma forma que el anterior con la salvedad de que su aplicación es dentro de la jurisdicción correspondiente.

El Programa General citado cuenta con los subprogramas de prevención, auxilio y restablecimiento.

Cuando exista algún desastre el Presidente de la República Mexicana hará la declaratoria de emergencia a través de los medios de comunicación; también la puede hacer el Jefe del Departamento.

En tanto que los habitantes podrán organizar grupos voluntarios, los cuales cooperarán en la difusión de los programas general y delegacional.

Este Reglamento es el único ordenamiento que contiene sanciones en materia de protección civil, las cuales podrán ser, sanciones económicas que van desde veinticinco hasta cincuenta días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, a las fábricas, industrias, servicios, oficinas, entre otros en los que haya afluencia masiva de personas que no realicen simulacros de protección civil, excepción hecha de las escuelas.

3.4.3. DECRETOS

1) Las Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil y el Programa de Protección Civil de las mismas fue aprobado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha mayo 6 de 1986, en el que se hizo mención, a que por acuerdo del día 9 de octubre de 1985, se creó un Comité al cual se le denominó de Prevención de Seguridad Civil, a fin de que auxiliara a la Comisión Nacional de Reconstrucción como órgano encargado de estudiar y proponer acciones relativas a la seguridad, participación y coordinación de la ciudadanía ante la ocurrencia de un desastre.

También se estableció como una función de dicho Comité, la de llevar a cabo estudios, análisis e investigaciones que tuviesen como base a la

tecnología disponible y a las experiencias obtenidas, a fin de planear, organizar y establecer un Sistema Nacional de Protección Civil que con la participación de la sociedad garantizara la prevención, protección, predicción y auxilio a la población ante situaciones de grave riesgo colectivo o desastre.

Como resultado de las tareas del Comité de prevención de Seguridad Civil, se crearon las Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil.

De lo citado podemos darnos cuenta que el Estado tiene como deber principal el proteger la integridad física y la vida de los individuos, sus bienes materiales y el entorno ecológico que le rodea, así como los servicios públicos de la sociedad, para ello se requirió establecer sistemas y programas; como es el Sistema Nacional de Protección Civil.

Así pues, tenemos que, de conformidad con los Artículos tercero y cuarto de dicho Decreto, corresponde a la Secretaría de Gobernación coordinar en forma adecuada las acciones que en el ámbito administrativo público deban llevarse a cabo para la adecuada y oportuna integración del Sistema Nacional al que hemos hecho mención y su funcionamiento.

Por otro lado, tenemos que, a través de los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD), actualmente llamados Convenios de Desarrollo Social (CDS), se propondrá a los estados la ejecución de las acciones que correspondan a cada uno, con la participación de los municipios, a fin de establecer los sistemas estatales y municipales en materia de protección civil articulados al Sistema Nacional en la misma materia.

2) Con fecha 11 de mayo de 1990, la Secretaría de Gobernación publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se crea el

Consejo Nacional de Protección Civil, como órgano consultivo de coordinación de acciones y de participación social en la planeación de la protección civil.

Las Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, hizo mención a la creación de un Consejo Nacional a fin de elevar la capacidad del Estado y en general de la sociedad con objeto de hacer frente con oportunidad y eficacia, a desastres sean estos provocados por agentes perturbadores de origen natural o humano, cuyos efectos rebasen las posibilidades de respuesta local y regional.

Es por ello que, los Estado en ejercicio de su autonomía y en atención a dichas Bases crearon los Consejos y Unidades Estatales de Protección Civil, como órganos consultivos decisorios y operativos del multicitado Sistema Nacional de Protección Civil.

Dicho Decreto en sus Artículos primero, segundo, cuarto, quinto, sexto y octavo, señalan que el Consejo Nacional de Protección Civil, surge como órgano consultivo de coordinación de acciones y de participación social en la planeación de la protección civil.

El Consejo tiene como funciones, el fungir como órgano de consulta y de coordinación de acciones del Gobierno Federal a fin de garantizar los objetivos del Sistema Nacional de Protección Civil; fomentar que todos los individuos de los diversos sectores participen en los programas cuyo fin sea el de satisfacer las necesidades preventivas de protección civil de la población del país; constituirse en sesión permanente cuando acontezca un desastre con objeto de que se pueda garantizar el auxilio a la población afectada y su adecuada recuperación; convocar, coordinar y armonizar atendiendo y respetando las autonomías la participación de todos los Estados y a través de estos de los municipios en las acciones de protección civil; establecer por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores los criterios para que se cumplan los Acuerdos Internacionales de Protección Civil;

y promover tanto el estudios y la investigación, como la capacitación en materia de protección civil identificando sus problemas tendencias, proponiendo soluciones a través de normas y programas.

El Consejo Nacional que nos ocupa se integra por los Titulares de las dependencias siguientes:

- Secretaría de Gobernación;
- Secretaría de Relaciones Exteriores;
- Secretaría de la Defensa Nacional;
- Secretaría de Marina;
- Secretaría de Desarrollo Social;
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal;
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- Secretaría de Salud, y
- Departamento del Distrito Federal.

Los suplentes serán los Subsecretarios que designen los Titulares y en el caso del Departamento del Distrito Federal lo harán el Secretario General de Gobierno.

El Consejo deberá de sesionar dos veces al año, a excepción hecha cuando ocurriese algún desastre o cuando sea convocado por el Poder Ejecutivo.

Por otro lado, el Secretario Ejecutivo deberá presidir las sesiones; presentar a consideración del Consejo el proyecto del Programa de Protección Civil; hacer pública, cuando proceda, la Declaratoria Formal de Emergencia formulada por el Ejecutivo Federal, y coordinar la ejecución del Programa Nacional de Protección Civil en los ámbitos de la Administración Pública Federal.

Los Titulares de las Secretarías de Estado aludidas con antelación dispondrán lo que se requiera a efecto de que las mismas den la debida colaboración, en el cumplimiento de los Acuerdos del Consejo, a fin de prevenir y auxiliar a la población civil en caso de desastre.

3) Los Artículos 1, 2, 3 fracciones de la I a la VIII, 4, 6 fracción I, 7, 8, fracciones II, IX, X y XI, y 9 fracción III, del Decreto por el que se crea el Centro Nacional de prevención de Desastre con el carácter de órgano administrativo desconcentrado jerárquicamente subordinado a la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de septiembre de 1988, preceptúa (como ya hemos visto en varias ocasiones en el transcurso del presente trabajo) que el Gobierno del Estado Mexicano destaca de entre sus atribuciones la relativa a la protección civil; es decir, que su preocupación es el de salvaguardar a la sociedad de peligros y daños provenientes de agentes perturbadores humanos o materiales que puedan originar un desastre, y es precisamente por ese motivo que el Estado requiere de organismos dedicados a proteger al individuo y su entorno físico, tal es el caso del Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED).

El Centro Nacional mencionado tiene como objeto estudiar, desarrollar, aplicar y coordinar tecnologías a fin de prevenir y mitigar los desastres, así como promover la capacitación profesional y técnica en materia de protección civil, y apoyar la difusión de medidas de preparación y autoprotección a la población frente a la eventualidad de un desastre.

Entre las funciones del Centro Nacional de prevención de Desastres se encuentran las siguientes:

A) Investigar, estudiar y observar los peligros, riesgos y daños que se originen por agentes perturbadores (materiales y humanos) que puedan generar algún desastre;

B) Promover, apoyar y realizar la capacitación de los profesionales, especialistas y técnicos mexicanos en materia de protección civil;

C) Otorgar a las autoridades e instituciones competentes la información y documentación que facilite el estudio y el análisis de las ramas y aspectos específicos en la prevención de los desastres;

D) Difundir tanto a las autoridades competentes como a la población en general a través de publicaciones y actos académicos, lo relativo a la protección civil;

E) Dar apoyo a otros países en las actividades de capacitación que realicen, y sostener relaciones de intercambio con organismos similares (locales, nacionales e internacionales);

F) Asesorar y apoyar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la prevención de desastres, a través del Sistema

Nacional de Protección Civil, y a los Gobiernos de los Estados y Municipios, así como a instituciones (sociales y privadas) mediante la suscripción de convenios;

G) Desarrollar investigaciones sobre el origen, causa, consecuencias y comportamiento de los agentes perturbadores, que acontecen en nuestro país, y

H) Instrumentar y operar las redes de monitoreo, detección, pronóstico y medición de riesgos, con la colaboración de dependencias responsables.

El órgano administrativo desconcentrado que nos ocupa se estructura por una Junta de Gobierno, por una Dirección y por Cuatro Coordinadores.

La Junta de Gobierno, entre sus funciones, destaca la relativa al establecimiento, en congruencia con los programas de protección civil, de las políticas generales, definiendo las prioridades a las que el Centro deberá sujetarse como son las relativas a la investigación, capacitación, coordinación, información, desarrollo de tecnologías y administración del mismo.

En cuanto al Director del Centro, podemos decir que es nombrado por el C: Secretario de Gobernación y tendrá entre otras funciones las relativas a elaborar los programas del Centro; realizar tareas editoriales y de difusión relacionadas con el objeto del Centro; y suscribir acuerdos o convenios con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y con los municipios.

Por su parte de las cuatro coordinaciones citadas la que más nos interesa es la Coordinación de programas y Normas de Protección Civil.

4) En el Diario Oficial de la Federación de fecha marzo 20 de 1987 fue publicado el Decreto de creación del Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes, con objeto de proponer las acciones en materia de prevención y control de accidentes.

Dicho Decreto preceptúa que la salud es una garantía o un derecho social constitucional cuyo fin es el que el individuo goce de un bienestar tanto físico como mental, mejorando y prolongando la calidad de vida, para un mejor desarrollo social.

Sin embargo, existen los accidentes, mismos que se aumentan día con día a consecuencia del crecimiento del progreso, dando origen a niveles cada vez más altos de morbilidad y mortalidad; es por este motivo se crea el Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes.

Este Consejo tiene como objeto proponer las acciones en materia de prevención y control de accidentes, integrándose para tal efecto por el titular de la Secretaría de Salud (quien lo presidirá) y por otras Secretarías de Estado y entidades de la Administración Pública Federal, así como autoridades estatales y municipales, cuyas atribuciones tengan relación con el objeto del Consejo; también participaran el sector social y privado.

Entre las atribuciones del Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes se encuentran la siguientes:

- A) Promover la elaboración de estudios de las causas más usuales de accidentes;
- B) Fomentar la realización de investigaciones para la prevención de accidentes;

C) Analizar y difundir los resultados de los estudios e investigaciones realizadas, entre las dependencias, relacionadas con la materia;

D) Proponer la adopción de medidas de carácter general para prevenir accidentes;

E) Fomentar la orientación a la población para la prevención de accidentes;

F) Promover la participación comunitaria en la prevención de accidentes, y

G) Proponer medidas para la atención de los padecimientos producidos como consecuencia de accidentes.

Lo anteriormente citado es con fundamento en los Artículos primero, segundo, tercero y cuarto del Decreto referido con antelación.

j) También existe una Declaratoria de vigencia de la Norma Oficial Mexicana NOM-S-PC-1-1992, relativa a señales y avisos para protección civil, colores, formas y símbolos a utilizar.

Esa norma citada no es obligatoria, solamente se utiliza como referencia en la elaboración de señales y avisos para protección civil.

En su elaboración intervinieron la Secretaría de Gobernación, la Dirección General de Protección Civil, y el Centro Nacional de Prevención de Desastres, entre otros.

El objetivo de la Norma que nos ocupa es el de establecer un sistema de señalamiento que dé uniformidad a las características de las señales y avisos utilizados para la protección civil, y que fomente la cultura de la misma en México.

Esta Norma será de aplicabilidad en los lugares públicos o privados, tomando en cuenta las características y condiciones del lugar.

Las señales que se utilizan pueden ser:

- a) Informativas.- Estas son las utilizadas para guiar y orientar al usuario.
- b) Señales preventivas.- Advierten a la persona de la existencia y naturaleza de un riesgo.
- c) Prohibitivas o restrictivas.- Indican las acciones que no se deben de ejecutar.
- d) Obligación.- Imponen la realización de una determinada acción.

Las señales preventivas se colocarán en donde un estudio previo indique a fin de que las personas puedan captar el mensaje sin correr riesgos.

El color que se utiliza en las señales preventivas es el color de seguridad (rojo) el cual debe abarcar cuando menos el 50% de la superficie total de la señal y el color del símbolo debe ser el de contraste (blanco).

Para mayor ejemplificación se anexará al final del presente trabajo copia de las señales referidas.

De lo citado podemos decir, que lo máspreciado para todo ser humano es la vida, así como aquello que le rodea (bienes y entorno ecológico), es por ello, que tanto el sector público, sector social, como sector privado y comunidad en general se deben de vincular a fin de poder salvaguardar a todos los individuos en su integridad física, bienes y entorno natural, para ello se requiere de tomar medidas, como pueden ser planificar la familia, descentralizar a la industria e imponer algunas restricciones a los que utilizan vehículos; toda vez que los problemas que dan origen a agentes perturbadores son entre otros la sobrepoblación, las fábricas, el ruido y la contaminación en el aire, suelo y agua.

Como ejemplo tenemos que la sobrepoblación da como resultado problemas de vivienda y socio-organizativos.

En tanto que, las fábricas, el ruido y la contaminación originan problemas de salud.

Para poder dar solución a los problemas planteados, algunas dependencias y organismos como son las Secretarías de Gobierno, Defensa Nacional, Desarrollo Urbano y Ecología y Salud, entre otras, han estructurado sistemas nacionales en la materia (protección civil) que coadyuvan a la protección del individuo en su persona, bienes y entorno ecológico.

Sin embargo, no sólo de acciones como éstas son necesarias para alcanzar el objetivo de la protección civil, sino que se requiere de más esfuerzos, pero sobre todo de reglamentaciones más específicas en materia de protección civil.

CAPITULO IV

LA PROTECCION CIVIL Y SU APLICACION EN EL ESTADO MEXICANO

- 4.1 LA PROTECCION CIVIL EN EL ESTADO MEXICANO**
- 4.2 LOS DESASTRES EN EL ESTADO MEXICANO**
- 4.3 SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL**
 - 4.3.1 OBJETIVO DEL SISTEMA**
- 4.4 PROGRAMA DE PROTECCIN CIVIL**
- 4.5 SUBPROGRAMAS**

CAPITULO IV

LA PROTECCION CIVIL Y SU APLICACION EN EL ESTADO MEXICANO

4.1 LA PROTECCION CIVIL EN EL ESTADO MEXICANO

El Estado Mexicano, como todos los países tiene que enfrentarse a dificultades que cada vez son más, esto con el objeto de atender al menos las necesidades básicas de sus habitantes.

Entre los problemas y necesidades que se tienen que atender destacan los relacionados con la protección civil, como son los peligros y desórdenes provocados por agentes naturales o humanos.

Por ello, la protección civil exige una participación del Estado que garantice al individuo el goce de sus derechos sociales básicos, esto es, protegiéndolo en su integridad física, su trabajo, su patrimonio, así como ante cualquiera de los elementos naturales o humanos que puedan causar daño.

El Estado, "respetando las libertades individuales afirmadas en la Constitución, comprende un grado máximo de responsabilidad que le obliga a ejercer una acción reguladora y vigilante"¹ .

En un país con economía mixta como lo es el Estado Mexicano, deben participar en la protección civil los 3 sectores (público, social y privado), los Estados y los Municipios, así como el pueblo y el Gobierno.

(1) Comisión Nacional de Reconstrucción, Comité de Prevención de Seguridad Civil.- Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, Primera Edición, Marzo 1986, México, Pág. 120.

Esto implica que la protección civil cuyo objeto es el de proteger y conservar a la sociedad y su entorno natural, es una tarea en la que deben de intervenir no sólo el gobierno, sino también, los profesionales, bomberos, médicos, soldados, marinos, trabajadores, voluntarios, en una palabra el pueblo.

Dicha tarea deberá de ser permanente, institucional y participativa, tanto a nivel nacional y estatal como municipal.

Así pues, podemos ver que la nación necesita de la solidaridad y de la igualdad de los mexicanos frente a los riesgos, consecuencias y atención que resulta de los desastres.

Para poder comenzar con el punto siguiente es necesario señalar lo que es un desastre y una calamidad a efecto de poder entender un poco más lo relativo a los mismos, así como su manejo en este trabajo.

Se entiende que desastre es "el evento concentrado en tiempo y espacio, en el cual la sociedad o una parte de ella sufre un severo daño e incurre en pérdidas para sus miembros, de tal manera que la estructura social se desajusta y se impide el cumplimiento de las actividades esenciales de la sociedad, afectando el funcionamiento vital de la misma"² .

Las calamidades "difieren en varias formas por su origen, por la naturaleza del agente, por su grado de predictibilidad, probabilidad y control, por la velocidad con la que aparecen, por su alcance y por sus efectos destructivos en la población, en los bienes materiales y en la naturaleza"³ .

(2) IDEM. Pág. 70.

(3) IDEM. Pág. 71.

A las calamidades se les conoce tradicionalmente como agentes perturbadores los cuales son previsibles o no previsibles. Los primeros son aquellos fenómenos que por su origen nos permiten tener un conocimiento previo de su ocurrencia, como son los ciclones, contaminación ambiental, etc. Los segundos son aquéllos que súbitamente se presentan como son los sismos, incendios y explosiones, etc.

Una vez definido lo que es un desastre y lo que es calamidad o agentes perturbadores nos adentraremos al punto relativo a los desastres en el Estado Mexicano.

4.2 LOS DESASTRES EN EL ESTADO MEXICANO

Los desastres, como pueden ser pestes, epidemias, incendios, sismos y huracanes entre otros, son más antiguos que el hombre, éstos han ido aumentando en el transcurso del tiempo, debido entre otras cosas a las elevadas tasas de crecimiento de la población. Por lo que cada año los Gobernantes tienen que hacer frente a los problemas que cada vez son más numerosos y difíciles de resolver.

En la historia de nuestro país existen suficientes elementos para explicar la importancia del estudio de la prevención de los desastres, ya que todo se nutre a base de hechos que explican la necesidad de que la prevención de desastres se convierta en parte de nuestra cultura.

Como elementos tenemos los desastres acaecidos en nuestro país desde la época prehispánica hasta nuestros días, los cuales serán mencionados sólo los de mayor trascendencia.

Así tenemos que durante la etapa prehispánica, Cuicuilco, el primer centro ceremonial, fue afectado por la erupción del "Xitle" que cubrió de lava la porción suroeste de la cuenca de México.

Teotihuacán, habitada durante casi mil años por una población grande, cuya expansión desencadenó procesos graves que fueron provocando deterioro, tanto en las áreas agrícolas como en las forestales, disminuyendo la capacidad de la tierra, dando origen a una crisis social, así como al descenso de la población y posteriormente al abandono de la ciudad.

Entre otros desastres registrados en la historia antigua de nuestro país, destaca el de 1469, cuando los mexicas llevaron a cabo la conquista de la región de Xochitepec. Esto es un claro ejemplo de una calamidad socio-organizativa, originada en agentes de carácter económico y ecológico.

Esto dio origen a una crisis de índole social que provocó a mitad del siglo VII un descenso en la población y después el abandono de Teotihuacán.

En el área de los mayas (sureste de la República Mexicana) acaeció un fenómeno similar, cuando los suelos destinados a la agricultura sufren de un rápido empobrecimiento, por lo que los campesinos tuvieron que ir de un lado a otro, creando así una calamidad económico-social y ecológica.

Los grandes centros ceremoniales de origen maya (Palenque, Piedras Negras, Yatchilan, Bonampak, Tikal y Uaxaktun) fueron abandonados y poco a poco desapareció la población.

Tula, fue una gran capital tolteca (altiplano central), que sufrió sequías, por lo cual tuvo una crisis y fue abandonada en forma parcial, sin

embargo posteriormente fue destruida por los bárbaros. En este caso vemos que una crisis de carácter social da origen a la guerra.

Sin embargo, no todo era negativo ya que en algunos lugares la protección civil estaba presente, tal es el caso de Xochimilco, en donde la creación de las llamadas chinampas fue facilitada por una amplia red de diques de drenajes, los cuales fueron poco a poco reduciendo el contenido del agua del suelo hasta que se hizo posible el cultivo. Los diques de mayor dimensión eran usados como medios de transporte. Finalmente se construyeron los diques que regularían la distribución del agua para reducir las inundaciones durante las lluvias.

Los mexicas que sufrían de grandes inundaciones por el Lago de Texcoco, también decidieron construir grandes diques entre los que destaca el Albarrón de Netzahualcóyotl.

Los diques que se habían construido fueron considerados a la llegada de los españoles como grandes obras hidráulicas de protección, transporte y comunicación.

También cabe destacar los sucesos acontecidos en relación con los sismos, huracanes e inundaciones.

Tal era la importancia de esos acontecimientos en la historia de los pueblos prehispánicos, que se ha llegado a decir que la era en que actualmente vivimos tuvo su origen a raíz de un gran sismo.

Otro sismo es el de 1469, mismo que fue considerado por los mexicanos que realizaban la conquista de Xochitepec en la Costa Sur del Anáhuac, como presagio de su triunfo.

Al final del siglo XV, el Rey Ahuizotl ordenó que se construyera un acueducto para que el manantial Acuecuéxatl (ubicado en Coyoacán) abasteciera de agua potable, ya que ésta sufría de sequía, sin embargo cuando esta obra concluyó se realizó una ceremonia, pero fue tan fuerte el volumen y la fuerza del agua que no se pudo contener, inundando así a la Ciudad, en dicha inundación perecieron varios individuos incluyendo al Rey.

Llamaron al Rey de Texcoco, Netzahualpillitl, para que controlara la inundación, lo cual logró cegando el manantial y colocando alrededor de éste una gran caja de agua construida de piedra y argamasa.

En la época colonial, se originó la caída de un imperio y civilización. El efecto inmediato y de trascendencia histórica fue la dominación y el maltrato de la población indígena, esta situación dio pie a una serie de desastres, ocasionados por epidemias, sismos, huracanes e inundaciones.

Por otro lado tenemos que a raíz de la Conquista un imperio tuvo fin, y como consecuencia surgió la dominación española y consecuentemente la subordinación a éstos de los indígenas.

Además de todo lo que los españoles destruyeron, los aztecas fueron objeto de más calamidades que rápidamente lograron exterminar a la población indígena.

En la cuenca de México en el año de 1519 eran 1'500,000 individuos, de los cuales a principios del siglo XVII sólo eran 70,000; también en la Nueva España se vivió la disminución de la población toda vez que de seis millones pasaron a ser menos de un millón en el año 1620, las causas que motivaron estas disminuciones fueron epidemias y la explotación a que se vieron sujetos.

De las epidemias que se dieron de 1520 a 1798 se encuentran la viruela, peste, plagas, fiebres, matlazáhuatl (probablemente tifo) y sarampión.

Aparte de las epidemias citadas durante la Colonia, los indígenas fueron objeto de calamidades de carácter hidrometeorológico en especial en la cuenca de México.

Las tareas de protección se dieron en forma casi inmediata a la Conquista, se construyeron presas, rellenando canales, creando nuevos conductos de agua y se drenó la cuenca de México (1608), con esta última obra se evitaron las inundaciones que sufría la Ciudad de México.

Por lo que respecta a las calamidades sufridas por los sismos no han sido situadas en detalle como otros agentes perturbadores, sin embargo tenemos que en el año de 1667 se produjeron tres sismos violentos.

En la historia Colonial, se registró un fuerte temblor en 1568 en el Estado de Jalisco; en la Ciudad de México un terremoto (1582); temblores en 1603 en Oaxaca; el sismo de 1611 en la Ciudad de México; el temblor de 1619 nuevamente en Oaxaca; el que destruyó gran parte de la Ciudad de México, Colima y Guadalajara (1711); el que provocó marejadas en Acapulco (1787); el de 1801 en Oaxaca; los de 1806 y 1818 en Colima y Zapotlán el Grande; el acontecido en la Ciudad de México, Acapulco y Chiipancingo (1820).

Posteriormente tenemos a las Guerras de Independencia, la de Reforma y la de Revolución, así como las de intervenciones extranjeras, en el siglo XIX.

Entre estas guerras que se dieron en el siglo pasado, tenemos a la de castas librada en Yucatán, con la cual se realizó el reordenamiento de la

ocupación del espacio en una porción de península de Yucatán que los mayas recuperaron.

Otros desastres acaecidos en el siglo citado, son los huracanes de 1857 que hicieron estragos en Alamos y Baja California; por su parte Matamoros sufrió de dos ciclones el de 1873 y 1874, Manzanillo sufrió un temporal en el año de 1881.

Por su parte, Lerma (1870), el Bravo (1881), Veracruz y León (1882), sufrieron inundaciones que dejaron tanto desolación como víctimas.

Por otro lado, existieron calamidades de origen sanitario como son las epidemias de viruela (1872 y 1897).

Ya en el siglo XX tenemos que la explosión demográfica, la concentración de la población en las ciudades y el desarrollo industrial, entre otros factores, han elevado el riesgo de que se originen los desastres, que afecten al individuo en su persona y posesiones, así como el entorno natural.

A raíz de todo lo citado, tenemos que los incendios no son sólo forestales, sino urbanos sobre todo en las áreas industriales.

Asimismo, los conductos de petróleo y gas han provocado accidentes a consecuencia de problemas socio-organizativos y culturales; como ejemplo de los accidentes originados por el gas tenemos lo acontecido en San Juan Ixhuatepec.

Por otro lado, tenemos la gran contaminación del aire y del agua, las cuales son un claro ejemplo de la degradación que estamos sufriendo; también como consecuencia del desarrollo urbano han desaparecido áreas de cultivo.

Otros de los desastres ocurridos son provocados por los accidentes aéreos, ferroviarios, carreteros y marítimos, así como los originados por las erupciones volcánicas como el del volcán Parícutín en 1943, el cual sepultó al poblado de San Juan Parangaricutiro en Michoacán; así como los huracanes que provocaron la destrucción de las poblaciones de Chetumal y Xcalac y ocasionó la muerte de 200 personas ocurrido en el año de 1955 causado por el huracán "Janet".

El registro de los desastres está más detallado en los últimos ochenta y cinco años, de los cuales destacan los siguientes:

En la primera década que va de 1900 a 1909 ocurrieron desastres originados por los huracanes que azotaron en Salina Cruz (1902), Yucatán y Tamaulipas (1903); seguidos de un incendio en Veracruz (1903); una tromba en San José del Cabo en Baja California (1907), y dos sismos en la Ciudad de México (1909).

Los desastres originados en la segunda década (1910-1919), son once graves inundaciones, destacando la de 1911 la cual destruyó La Piedad, Mich., así como la de 1917, con la cual se desbordó el Nazás.

En este periodo ocurrieron nueve sismos, sobresaliendo el de 1911 y el de 1912, los cuales afectaron gran parte del país.

Entre los incendios que fueron ocho, destaca el de 1910 que destruyó la Ciudad y el de 1914, el Palacio de Hierro.

De ciclones tenemos el de 1916 (Península de Yucatán), el de 1917 (Colima), el de 1918 (Baja California) y el de 1919 (Sinaloa).

También hubo seis explosiones originadas por dinamita en las áreas mineras.

Por último, tenemos a las epidemias (tifo), así como a la erupción del volcán de Colima.

En la tercera década que va de 1920 a 1929, tenemos que hubo varios temblores, de los cuales destacaron por su magnitud los de la Ciudad de México, Puebla, Veracruz y Oaxaca ocurridos en los años 1926, 1928 y 1929.

Las inundaciones que hubo en esta etapa fueron 123 de relativa gravedad, destacando la que produjo la ruptura de la presa de Sotol en Pachuca (1921), así como la de 1926 cuando se desbordó el Río Santiago (Nayarit).

Por otro lado, acontecieron diecisiete ciclones, catorce incendios destacando los de Puebla, Mexicali, Tijuana, y Ciudad de México; hubo también explosiones, derrumbes y la erupción del Volcán de Colima, así como epidemias masivas y peste bubónica.

En la década que va de 1930 a 1939 (cuarta), las catástrofes estaban en su pleno apogeo, ya que acontecieron 115 sismos, los devastadores fueron ocho y son los de 1931 (Oaxaca); 1932 (Colima, Jalisco, Nayarit, Michoacán y Distrito Federal).

Hubo 46 inundaciones, sobresaliendo las de Nogales (1930), Río Bravo (1931) y la que ocasionó que la presa de San José en San Luis Potosí se rompiera (1935), así como la tromba en Milpa Alta en el año 1935.

Por lo que toca a los incendios destaca el de Morro Castle en el que perecieron 200 personas.

También acontecieron 31 ciclones, desastres ferroviarios (doce), explosiones en minas, y erupciones volcánicas (Colima y Nayarit).

En la quinta década (1940 a 1949), hubo 62 incendios sobre todo en las áreas urbanas; 31 sismos, sobresaliendo el de 1941 (Colima).

Los ciclones fueron veintinueve; y en 1941 acontecieron inundaciones que dañaron a Angangueo, Mich.

También destacaron los accidentes ferroviarios, epidemias (fiebre tifoidea, viruela negra, meningitis cerebroespinal, poliomielitis y de conjuntivitis folicular).

En la sexta década (1950 a 1959) se reportaron incendios de fábricas y casas comerciales, dieciséis sismos, explosiones sobre todo de fábricas, comercios y minas que manejaban material explosivo, inundaciones en Papaloapan (1950), Pánuco (1955), así como, huracanes como Janet (1955) y el Hilda.

Poza Rica fue presa de intoxicaciones masivas como la de 1950.

Por lo que toca a la séptima década (1960 a 1969), tenemos que en esta época hubo numerosas inundaciones entre las que destacan la de 1964 (centro y occidente del país) y la de 1967 (Tamaulipas, Durango y Tabasco), así como el desbordamiento del Papaloapan.

Los incendios más sobresalientes en esta etapa fue el de la Refinería Madero en Tampico.

Mientras que de los sismos, los que destacaron por su intensidad fueron tres que dañaron a Guerrero, Michoacán, Ciudad de México, Pinotepa Nacional y Oaxaca.

Hubo doce ciclones, así como explosiones de un tanque de gas en el Distrito Federal y de cohetes en Atlatlahuaca (Estado de México).

En la octava década que va de 1970 a 1979 acontecieron cuarenta y una inundaciones, veintidós sismos.

De los incendios sobresalen la ruptura del oleoducto en Poza Rica (1975), incendio de PIPSA y de un campamento (1976), el estallido de Ixtoc (1979) mismo que provocó el derrame de petróleo en el Golfo de México.

También se presentaron ciclones como el Lilly en Colima (1971), el Carmen en Chetumal, Fifi y Orleona en Chihuahua y Veracruz, el Lisa en La Paz (1976), así como el David en Yucatán y el Caribe (1979).

Por otro lado, tenemos a las explosiones de las cuales destacan la de gas butano (1972 en Ciudad Juárez, Chih. De los accidentes ferroviarios están el descarrilamiento en Saltillo (1972), así como el accidente de metro en la Ciudad de México (1975).

Asimismo, tenemos que del año 1980 a la fecha se han presentado algunas calamidades, como son: huracanes (Olivia y Paul en 1982); incendios; inundaciones (Jalisco en 1980 y Pánuco 1984); derrumbes (Mérida); la erupción volcánica del Chichonal en Chiapas (1982); la tragedia de San Juan Ixhuatepec; los sismos de 1980; así como los acontecidos el 19 y 20 de septiembre de 1985 que sacudieron violentamente a varias entidades de la República, en especial a la Ciudad de México y a Ciudad Guzmán en el Estado de Jalisco.

Es a raíz de estos últimos sismos cuando el Estado pone más atención en lo relativo a la protección civil, y es a consecuencia de ello que los gobiernos Federal, Estatal y Municipal han mejorado sus servicios y sus equipos de protección y rescate, asimismo, las Secretarías de Estado dentro de sus atribuciones han intensificado sus trabajos, destacando las Secretarías de Defensa y Marina, Salud, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Desarrollo Social, la CONASUPO, así como Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad.

Como podemos observar los agentes perturbadores que se presentan en nuestro país son los denominados de tipo geológico, hidrometeorológico, químico, sanitario y socio-organizativo, los cuales se tratarán de explicar para su mayor comprensión.

Geológicos.- Son aquellos fenómenos que se originan principalmente por la "actividad de las placas y fallas continentales y regionales que cruzan y circundan a la República Mexicana",⁴ como son: sismos, vulcanismo, deslaves, maremotos, flujos de lodo, entre otros.

Hidrometeorológicos.- Son fenómenos que se originan por la acción violenta de los agentes atmosféricos, como son: huracanes e inundaciones, tormentas de nieve, etc.

Químicos.- Este tipo de fenómenos se encuentran ligados en forma íntima a la complejidad de la vida en sociedad, así como al desarrollo industrial y tecnológico, productos de la actividad del ser humano y al uso de varias formas de energía. Es en general en donde existen grandes concentraciones humanas e industriales en donde este fenómeno se presenta más frecuentemente; como ejemplo tenemos las explosiones químicas, los envenenamientos masivos, entre otros.

(4) Comisión Nacional de Reconstrucción.- Op. Cit., Pág. 72

Sanitarios.- También estos fenómenos se encuentran estrechamente ligados al crecimiento de la población e industria, las principales fuentes de producción las constituyen los centros urbanos que concentran grandes plantas industriales y vehiculares y una gran población.

Destacan entre otros fenómenos la contaminación de aire, suelo, alimentos, epidemias, plagas, lluvia ácida. En donde se presentan más frecuentemente este tipo de fenómeno son en las zonas metropolitanas de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, los corredores industriales de Toluca, Lerma, Puebla, Huejotzingo, Coatzacoalcos, Minatitlán, El Bajío y el complejo industrial de Cuernavaca.

Socio-organizativos.- Estos fenómenos principalmente tienen su origen en las actividades de las concentraciones humanas, así como en el mal funcionamiento de algún sistema de subsistencia que proporciona los servicios básicos.

Dentro de estas calamidades destacan "los desplazamientos tumultuarios, accidentes terrestres, aéreos, fluviales o marítimos que llegan a producirse por fallas técnicas o humanas, provocando con ello una secuela de damnificados y desastres en términos de vidas y daños materiales"⁵.

Estos agentes perturbadores o calamidades alteran la vida del individuo en sociedad, así como a la naturaleza misma, ya que su presencia transtorna el aspecto social, político, económico y el natural.

Como podemos observar en cualquiera de los desastres citados, la población resulta ser el agente más afectado física y materialmente; estos daños

(5) IDEM. Pág. 73.

son mayores conforme aumenta la población, en virtud de que se van asentando en zonas de mediano y alto riesgo.

Sin embargo, y pese a todos los desastres que han existido, sólo en épocas recientes se han estructurado los correspondientes sistemas de protección civil.

4.3 SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL

Como hemos visto, en las últimas décadas, se ha acrecentado en forma notable la presencia y ocurrencia de fenómenos destructivos, sean éstos de origen natural o humano; la magnitud de los daños que dichos fenómenos han ocasionado motivó que los aspectos de protección, así como los de preparación de la población, de sus bienes, y del entorno ecológico, adquieran una relevancia especial, en las preocupaciones de nuestro Gobierno.

Es por todo lo acontecido en estos años que se necesita de una organización que se responsabilice y garantice el éxito de los objetivos que la protección de la sociedad en general requiere ante los desastres.

El Sistema Nacional de Protección Civil, es un instrumento que se considera eficaz para ayudar a lograr la conservación de la integridad física del individuo, así como de sus posesiones y derechos como mexicano, esto se puede lograr conjuntando de manera organizada y sistemática las estructuras, y las acciones que los sectores público, social y privado realicen, para prevenir, controlar o disminuir los daños que puedan ocasionar los desastres a que la sociedad mexicana debe hacer frente.

Este Sistema surgió a raíz de las funciones de consulta y participación ciudadana que realizó el Comité de Prevención de Seguridad Civil.

El Sistema que nos ocupa, debe de integrar, elaborar y proponer, los preceptos legales, programas, estrategias, manuales e instrumentos de organización, operación y procedimientos, así como todo aquello que logre la protección de la población civil (fase preventiva, durante y después de los desastres), coordinando a los sectores público, social y privado.

Dicho Sistema es un conjunto de relaciones, estructuras, métodos y procedimientos establecidos por las dependencias y entidades del sector público entre sí, con los diversos grupos tanto sociales como privados, así como con las autoridades de los estados y de los municipios, con la finalidad de realizar acciones cuyo objeto sea la protección de los individuos en su persona, posesiones y entorno natural contra los peligros y riesgos provocados por un desastre.

La intención de este Sistema es la de unir a pueblo y gobierno, sector público, social y privado, así como a los estados y municipios a fin de hacer frente a los desastres, sean éstos de origen humano o natural.

Los principales componentes del Sistema son; "la estructura institucional, el marco conceptual y de planeación, y los métodos y procedimientos".⁶

El Sistema desde el punto de vista institucional se integra por dependencias y entidades públicas, así como por los organismos de coordinación entre la federación, los estados y municipios y por los sectores social y privado, que participan en las actividades de protección civil.

Por otra parte la estructura institucional tiene como base al marco conceptual y de planeación.

(6) IDEM. Pág. 26.

Por lo que toca a los aspectos programáticos se puede decir, que éstos se describen a través de la propuesta de un Programa de Protección Civil, el cual se subdivide en programas de prevención, auxilio y apoyo.

Otro de los aspectos del Sistema lo constituyen los métodos y procedimientos, mismos que permiten la puesta en marcha del Sistema en cuanto a la prevención y auxilio, posibilitando así la evaluación y retroalimentación en la etapa relativa a la operación.

Así pues, tenemos que el multicitado Sistema Nacional de Protección Civil, se ha conformado de acuerdo con la Ley de Planeación, así como los señalamientos del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

El propósito fundamental de dicho Sistema, es el de que exista una seguridad para todos, para lo cual se deben de crear las condiciones necesarias y suficientes a fin de proteger a los individuos en su persona, bienes materiales y entorno ecológico contra la eventualidad de algún desastre, para que así estén en posibilidad de participar en forma amplia y libre dentro de lo que es la protección civil; en virtud de que la protección civil en los diversos aspectos y actividades, hace del Sistema un instrumento esencial, así como un apoyo necesario para la percepción de las prioridades nacionales, y para la definición de las opciones y la toma de decisiones.

Asimismo, una vez que los objetivos y políticas del Plan Nacional de Desarrollo se solidificaran, el Sistema aseguraría la consecución de los objetivos que permitirían a la protección civil estar al servicio del individuo, a fin de tener una sociedad más segura, participativa y solidaria.

Las funciones de protección civil dentro del sector público, las realizan las Secretarías de Estado, así como las paraestatales (Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Salud, Desarrollo Social, Agricultura y Recursos

Hidráulicos, Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad), esto es a nivel federal; a nivel estatal la participación de sus autoridades sigue el mismo patrón que el anterior.

Por su parte los sectores social y privado, realizan actividades de protección civil a través de sus organismos e instituciones, dichos sectores están sujetos a la normatividad por un lado y por el otro a la concertación e inducción.

El ya mencionado Sistema Nacional de Protección Civil, tiene validez tanto para los niveles federal, estatal como municipal; el primer nivel (federal) cuyo carácter es normativo y de apoyo, asegura el establecimiento del Sistema, y estructura las organizaciones.

Por lo que se refiere a los niveles estatal y municipal el Sistema por el carácter normativo y operativo que tiene, permite, desde el punto de vista normativo establecer los procedimientos integrados al Sistema, estructura las organizaciones, funciones administrativas, así como las relaciones inter e intra sectoriales federales, estatales y municipales, también emite marcos de referencia, políticas para el desarrollo estatal y municipal. En tanto que, la función operativa coadyuva a los estados y municipios a captar la problemática y necesidades a nivel estatal y municipal.

Por la complejidad que representa el Sistema Nacional de Protección Civil, requiere para el cumplimiento de su tarea, que los tres sectores (público, social y privado), se articulen tanto en sus políticas, como en sus programas; esta coordinación es una de las funciones básicas de los consejos nacional, estatales y municipales de protección civil.

Para poder comprender un poco más lo que dichos consejos tienen como función, trataremos de explicarlos a continuación:

Tenemos, que de las necesidades y demandas de protección civil, sus acciones específicas y sus criterios de coordinación y concertación, es que se deriva la necesidad de impulsar el Sistema Nacional de Protección Civil, para lo cual los consejos nacional, estatal y/o municipal deben de permitir que la sociedad también participe en las fases de formulación de los programas, así como en la ejecución de los mismos.

De lo citado podemos definir a los consejos nacional, estatales y municipales como aquellos instrumentos formales que permiten y encausan la participación de la sociedad en el análisis y en la solución de los problemas y necesidades de los individuos que la integran.

Los citados consejos son órganos de consulta de los gobiernos (federal, estatal y municipal), también representan mecanismos de integración y coordinación de las acciones de protección civil que tanto a nivel nacional como estatal se efectúen.

Se pretende que con la intervención de los consejos citados, las dependencias y entidades de la administración pública, así como los gobiernos de los estados y municipios, y los tres sectores (público, social y privado) se integren y coordinen, tanto en acciones como en esfuerzos que sean necesarios para el beneficio de la protección civil, de la colectividad, y del proceso de desarrollo nacional.

El consejo nacional se integra por representantes de los sectores (público, social y privado) que participan en las actividades de protección civil.

Por otro lado, el Consejo Nacional de Protección Civil está encabezado por el C. Presidente de la República, quien sera suplido en su ausencia por el C. Secretario de Gobernación; por su parte los consejos estatales lo estarán por el C. Gobernador Constitucional de cada entidad federativa.

Los consejos actuarán como órganos de consulta del Ejecutivo a través de la Dirección General de Protección Civil, así como de las unidades estatales y/o municipales de protección civil, en materias tales como, la de integración, coordinación, concertación e inducción de las actividades que los diferentes agentes generan; vinculación del Sistema Nacional de Protección Civil; identificación y estudio de los problemas y tendencias de la protección civil, así como de sus soluciones posibles; racionalización tanto del uso como del destino de los recursos que sean asignados para la actividad; medios para que la sociedad participe en su actividad, y la investigación de los agentes básicos, los cuales son perturbadores, afectados y reguladores.

Las calamidades más frecuentes en la República Mexicana son de origen geológico (sismos), hidrometeorológicos (inundaciones), químicos (explosiones), sanitarios (contaminaciones) y los socio-organizativos (accidentes).

Mientras que los agentes afectables, se integran por el individuo y el entorno físico, los cuales son susceptibles de ser dañados ante la eventualidad de algún desastre.

Por otro lado, los agentes reguladores se constituyen por las acciones, normas y obras que son destinadas a proteger al individuo, a sus propiedades, así como al entorno físico que le rodea, a controlar y a prevenir los efectos destructivos que genere el desastre.

Los agentes reguladores son:

A) El marco jurídico; es el que contempla todos los aspectos de índole jurídico en forma general, que se relacionen con la atención a la población en caso de que se suscite algún desastre.

B) El aspecto administrativo-político; es aquél que tiene como función coordinar a los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) aquellas acciones que tengan por objeto evitar en lo posible la pérdida de vidas humanas y daños materiales.

C) Por lo que toca a los recursos financieros y materiales; tanto de dependencias como de las entidades paraestatales de la denominada Administración Pública Federal cuyo objeto es la prevención y el auxilio en los casos de desastre, se asigna tomando en cuenta las atribuciones que cada una tenga en esa materia.

D) El monitoreo y pronóstico de calamidades, se encuentran en forma específica.

El citado pronóstico de calamidades, es un proceso que se utiliza a fin de prever la ocurrencia de algún desastre, esto permite llevar a cabo la toma de decisiones y realizar la planeación frente a los desastres.

Las medidas básicas que se emplean para controlar las calamidades son:

- a) Impedir que se den las condiciones que generen alguna calamidad;
- b) Impedir que se inicie;
- c) Insensibilizar los elementos de los mecanismos productores;
- d) Interrumpir los canales de transferencias de los impactos;

e) Impedir o en su caso interrumpir la integración de los impactos que se agreguen, y

f) Impedir o disminuir que se retroalimenten las calamidades evitando así el encadenamiento.

4.3.1 OBJETIVO DEL SISTEMA

La estructura del Sistema Nacional de Protección Civil se compone de objetivos que se apoyan en los preceptos constitucionales particularmente en las llamadas garantías individuales.

El Sistema Nacional, contiene los siguientes objetivos:

I) **Objetivo Básico:** consiste en proteger al individuo en su persona y posesiones, así como al entorno natural, ante la eventualidad de un desastre provocado por algún fenómeno destructivo de origen natural o humano, a través de acciones que reduzcan o bien eliminen los riesgos.

II) **Objetivos Generales,** estos son desprendidos del objetivo básico, mismos que se detallan a continuación:

Como objetivos de finalidad, tenemos que son aquéllos que:

a) **Afirman el sentido social de la función pública de protección civil (afirman la función pública a fin de obtener mejores resultados);**

b) Extienden en la población una conciencia y una cultura de la protección civil, y aun de la autoprotección (carácter humanista de la protección civil); y

c) Coadyuvan a realizar un nuevo orden nacional en materia de protección civil integrando los sistemas nacional, estatales y municipales de protección civil.

Para poder realizar los objetivos a), b) y c) señalados en los incisos citados se requiere de lineamientos generales de acción, los cuales tienen como finalidad el ayudar a que los objetivos del Sistema se cumplan.

Para el objetivo de afirmación del sentido social de la función pública, se debe apoyar a las tareas nacionales, estatales, municipales y locales del Estado, de los particulares y organizaciones sociales; integrar todas las acciones que se refieran a la protección civil y articularlas con el aparato institucional y los distintos sectores, a través de mecanismos, los cuales pueden ser internos, externos, sectoriales y territoriales.

Por lo que toca al segundo objetivo (extensión en la población de una conciencia y cultura de protección civil), se debe alentar la investigación técnica, social y científica; crear nuevos ambientes a fin de introducir otros valores, actitudes y conductas, y reafirmar aptitudes y enseñar nuevas habilidades.

En tanto que el tercer objetivo requiere que el Sistema Nacional de Protección Civil se integre a nivel nacional, estatal y municipal de manera amplia, eficaz y coherentemente.

III) Objetivos de función.

Se componen de los objetivos normativos, operativos, de coordinación y de participación, mismos que tienen como finalidad mejorar la calidad de la función pública, ampliando sus efectos a la población, para lo cual debe de fortalecer y extender las funciones de la protección civil.

IV) Objetivos de apoyo.

Cubren desde la planeación hasta el control, reestructurando el aparato de apoyo a la protección civil a fin de que los objetivos tanto de finalidad como de función sean alcanzados, para lo cual se requiere mejorar y fortalecer la administración del Estado en materia de protección civil.

V) Objetivo de ordenación territorial.

Este objetivo tiene como finalidad, procurar la mejor ordenación de la infraestructura, así como los grandes equipamientos de protección civil en el espacio nacional, procurando dotar del equipo requerido a los estados y municipios, y en particular a núcleos de población, que por sus características lo necesiten.

VI) Objetivos específicos.

Estos objetivos son desprendidos del objetivo básico, y son:

a) Aprovechar las acciones de prevención.

b) Realizar en forma material las acciones tanto de auxilio como de rehabilitación.

El objetivo del inciso a), tiene como fin el conocer el estado de las cosas antes de que el agente perturbador ocasione algún daño, así como a las bases que permiten disminuir sus efectos.

En tanto que el objetivo señalado en el inciso b), se refiere al auxilio y atención, es decir, a las acciones de socorro durante la emergencia y a las primeras acciones de vuelta a la normalidad.

El objetivo citado anteriormente (auxilio y atención), se subdivide en once objetivos sustantivos, los cuales son los siguientes:

- 1) Realizar el seguimiento de los agentes perturbadores y alertar tanto a la población como a las autoridades en aquellos casos en que pueda acontecer algún peligro;
- 2) Evaluar los daños causados por el agente perturbador tanto en el momento de que acontezca como durante la fase de emergencia;
- 3) Adecuar en forma operativa los denominados planes básicos; a fin de ajustarlos según sea el daño;
- 4) Coordinar las fuerzas operacionales;
- 5) Establecer el orden y la seguridad;
- 6) Rescatar y dar asistencia a los individuos que han sido dañados (damnificados);
- 7) Restablecer los servicios estratégicos;

8) Lo más importante es el atender a la población en su salud física y mental;

9) Proveer de abrigo, vestido, alimentos, medicamentos y lo que fuese necesario en una situación de emergencia;

10) A través de los diferentes medios de comunicación se deberá de informar a la población, y

11) Sentar las bases a fin de llevar a cabo la rehabilitación inicial y la vuelta a la normalidad.

A los objetivos citados (de auxilio), se agregan los de apoyo a las tareas de protección civil, y van desde la planeación hasta el control, y son 14 objetivos, los cuales se detallarán a continuación:

1) Establecer los planes básicos de seguridad frente a los agentes geológicos, hidrometeorológicos, químicos, sanitarios y socio-organizativos;

2) Coordinar las acciones con los organismos competentes;

3) Dar bases de carácter legal a las acciones de prevención y auxilio;

4) Estructurar una organización que sea tanto eficaz como eficiente;

5) Utilizar adecuadamente las herramientas, materiales y equipos especiales;

- 6) Usar en forma eficiente el potencial financiero y fiscal;
- 7) Emplear los recursos humanos en forma adecuada;
- 8) Promover en toda la población la educación y la capacitación;
- 9) Alentar la participación de la sociedad;
- 10) Formular investigaciones y estudios sobre la acción y efectos de los agentes perturbadores, así como del uso de nuevas tecnologías en las acciones de prevención y auxilio;
- 11) Garantizar a la población el acceso a la información en caso de desastre;
- 12) Mantener, conservar y crear mecanismos de protección de la población;
- 13) Materializar las acciones de protección civil, y
- 14) Estructurar sistemas de control y evaluación.

Para poder alcanzar todos los objetivos mencionados, las políticas generales de protección civil pretenden orientar, regular y conducir las acciones de los agentes que en la materia existan.

En los estados y municipios las acciones de coordinación se fortalecerán, con apego a las disposiciones y a los mecanismos que se encuentren previstos en las leyes vigentes.

El Sistema Nacional de Protección Civil cuenta con políticas generales que se desprenden del Plan Nacional de Desarrollo. Dichas políticas tienen como objeto el mantener y reforzar la independencia de la Nación a fin de que la sociedad se constituya bajo los principios del Estado de Derecho, garantizando así las libertades tanto individuales como colectivas dentro de un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social.

Como política podemos señalar aquélla que tiene por objeto confirmar el derecho a la conservación y a la seguridad, para lo cual ofrece y garantiza los medios para esa protección y derecho. También reconoce y asegura a cada individuo el derecho a ser protegido en su persona, posesiones y entorno ecológico.

El individuo y el entorno natural requieren ser protegidos ante la eventualidad de un desastre, ya que paradójicamente el crecimiento de nuestra sociedad en vez de dar una mayor seguridad, da inseguridad y desigualdad ante el riesgo y el abandono.

Por lo mencionado, se ha llegado a considerar que la protección civil debe complementar las acciones de bienestar social a fin de conservar y fortalecer tanto a la unidad y solidaridad nacional, como a toda la sociedad.

Pero para que se obtengan beneficios derivados de la protección civil lo más pronto posible, se requiere que todos participemos. El Estado respetando las libertades individuales consagradas en nuestra Constitución, y ejerciendo una acción reguladora y vigilante, y nosotros sujetando y adecuando los intereses a los objetivos supremos nacionales.

Así tenemos, que tanto la conservación como la protección de la sociedad, es una tarea permanente, institucional y participativa nacional, estatal y municipal, en la cual también participan los sectores privado y social.

Como hemos visto, la problemática actual ha puesto de manifiesto la necesidad de perfeccionar algunas instancias que presenta el aparato de gobierno, entre las cuales se encuentran las relativas a la protección civil.

El Estado como respuesta a su responsabilidad en lo concerniente a la protección civil ejerce una crítica y una autocrítica, apareciendo así, la renovación en sus instituciones y la creación de mejores condiciones (de protección civil) para la población de nuestro país.

No obstante, el Estado tiene que mejorar su intervención en las áreas de la protección civil, para lo cual debe precisar sus responsabilidades.

La protección civil, como hemos visto exige que el Estado participe, garantizando al ciudadano el goce de sus derechos básicos sociales, protegiendo tanto su persona como sus posesiones y entorno ecológico frente a la eventualidad de algún desastre, provocado por agentes perturbadores de origen natural o humano.

Como hemos visto para el cumplimiento de los propósitos y objetivos del Sistema se requiere de la participación de todos, y en forma especial de la articulación congruente de políticas y acciones, a fin de evitar en lo posible acciones en forma aislada y dispersa que hagan difícil una adecuada suma de esfuerzos.

De la necesidad que se tiene de reunir la mayor parte de las fuerzas nacionales para atender un siniestro, hace que nuestro Gobierno oriente sus políticas a la revisión de sus estructuras, hábitos y tendencias, para lo cual se apoya en las distintas áreas de responsabilidad gubernamental, con los sectores social y privado, así como con los poderes legislativo y judicial.

Como caso especial en esta tarea de protección civil son las relaciones entre las autoridades civiles y militares (ejército y marina), cuya preparación, disciplina, equipo y distribución geográfica y estado de alerta, las han convertido en el apoyo necesario e indispensable en las tareas de protección civil ante la eventualidad de un desastre.

Todas las políticas en materia de protección civil, deben de orientar sus fines hacia el desarrollo y crecimiento de los llamados asentamientos humanos, así como al uso de los recursos naturales, a efecto de que se tomen en cuenta desde un principio tanto las condiciones, como las limitaciones que se puedan llegar a generar ante la ocurrencia de un desastre provocado por algún agente perturbador (de origen natural o humano), a fin de salvaguardar la vida de los individuos, así como de los servicios y bienes materiales.

Por otro lado, tenemos que para alcanzar los objetivos de prevención y auxilio a la población en caso de desastre, existen los consejos nacional, estatales y municipales de protección civil, mismos que son la instancia operativa de participación y cooperación social.

4.4 PROGRAMA DE PROTECCION CIVIL

Como hemos visto, existe una gran problemática en torno a la protección civil, y es precisamente de ésta (problemática) que se desprende la necesidad de reunir un conjunto de compromisos específicos que permitan realizar los objetivos antes citados orientándose con las políticas vistas en el punto anterior, en relación con esta materia (protección civil).

Para ello, se creó el Programa de Protección Civil, mismo que es considerado como el nivel más alto de agrupación del trabajo ejecutado por una entidad en el desempeño de sus funciones.

Dicho Programa tiene como característica el obtener un producto final, identificable y frecuentemente mensurable.

Por otro lado, podemos decir que el Programa mencionado tiene valor en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), simultáneamente, es de carácter esencialmente normativo, por lo cual a nivel federal, asegura el establecimiento del multicitado Sistema Nacional de Protección Civil, estructura las organizaciones, funciones administrativas y relaciones intra e interinstitucionales.

A nivel estatal y municipal, permite establecer sistemas integrados al Sistema Nacional de Protección Civil, estructura las organizaciones, emite políticas para el desarrollo estatal y municipal.

Como todo lo que tiene por objeto realizar tareas tan importantes como la del Programa de mérito, requiere del esfuerzo y participación no sólo de una persona, sino, de un conjunto de éstas, es por ello que el multicitado Programa de Protección Civil, necesita de la intervención de los sectores público, social y privado, mismos que deberán estar estrechamente articulados en sus políticas y programas y es de hecho ésta una de las funciones básicas de los Consejos Nacional, Estatales y Municipales de Protección Civil, los cuales serán explicados en su oportunidad.

Los objetivos del Programa que nos ocupa tiene un alcance nacional, toda vez que afecta tanto a los sectores público, social y privado, como a los gobiernos de los estados y municipios.

La ejecución del Programa se encuentra sujeta a la coordinación en su ejecución de los gobiernos de los estados a través de convenios; asimismo son concertados por medio de convenios y contratos conforme a la Ley de Planeación, con las representaciones de grupos sociales interesados o con los particulares. Estos convenios tienen como finalidad favorecer el desarrollo de la actividad en las

diversas regiones del país con participación mayoritaria o total de los gobiernos respectivos.

Con los sectores privado y social, se pretenderá concertar acciones en proyectos de interés mutuo.

Los responsables tanto del Sistema, como de los Programas de Protección Civil a nivel nacional, estatales y municipales son:

A) El Presidente de la República;

B) Los gobernadores de los estados, y

C) Los presidentes municipales.

Y es la Secretaría de Gobernación el coordinador ejecutivo de dicho Sistema.

También participan otras dependencias e instituciones como son:

En Prevención,

Contra fenómenos de carácter geológico:

Secretaría de Desarrollo Social;

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y

Centro Nacional de Prevención de Desastres.

Contra fenómenos de carácter hidrometeorológico:

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;

Secretaría de Pesca;

Secretaría de Desarrollo Social, y

Secretaría de Marina.

Contra fenómenos de carácter químico:

Secretaría de Desarrollo Social;

Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal;

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;

Petróleos Mexicanos, y

Comisión Federal de Electricidad.

Contra fenómenos de carácter sanitario-ecológico:

Secretaría de Desarrollo Social;

Secretaría de Salud;

Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal;

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;

Petróleos Mexicanos, y

Comisión Federal de Electricidad.

Contra fenómenos de carácter socio-organizativo:

Secretaría de Desarrollo Social;

Secretaría de Trabajo y Previsión Social;

Secretaría de Comunicaciones y Transportes;

Petróleos Mexicanos, y

Comisión Federal de Electricidad.

En Auxilio.

Alerta:

Secretaría de Gobernación, y

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Evaluación de Daños:

Secretaría de la Defensa Nacional;

Secretaría de Marina;

Secretaría de Desarrollo Social, y

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Planes de Emergencia:

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y

Secretaría de Desarrollo Social.

Coordinación:

Secretaría de Gobernación;

Secretaría de la Defensa Nacional, y

Secretaría de Marina.

Seguridad:

Secretaría de Gobernación;

Secretaría de la Defensa Nacional, y

Secretaría de Marina.

Protección, Salvamento y Asistencia:

Secretaría de la Defensa Nacional, y

Secretaría de Marina.

Servicios, Bienes Materiales y Naturaleza:

Secretaría de Desarrollo Social;

Secretaría de Comunicaciones y Transportes;

Secretaría de Salud;

Secretaría de Educación Pública;

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;

Comisión Federal de Electricidad, y

Petróleos Mexicanos

Salud:

Secretaría de Salud.

Aprovisionamiento:

Compañía Nacional de Subsistencias Populares.

Comunicación Social:

Secretaría de Gobernación, y

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Reconstrucción Inicial y Vuelta a la Normalidad:

Secretaría de Desarrollo Social, y

Todos los organismos públicos.

Realización de la Protección Civil:

Secretaría de Gobernación;

Secretaría de la Defensa Nacional;

Secretaría de Marina;

Secretaría de Desarrollo Social;

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;

Secretaría de Salud;

Secretaría de Educación Pública;

Secretaría de Trabajo y Previsión Social;

Secretaría de Comunicaciones y Transportes;

Petróleos Mexicanos, y

Comisión Federal de Electricidad.

Por otra parte, tenemos como se había hecho mención al principio de este punto, los Consejos Nacional, Estatales y Municipales de Protección Civil, cuyo propósito principal es el permitir una mayor participación de la sociedad tanto en la formulación como en la ejecución de los programas, a fin de poder dar una respuesta a la necesidad de llevar a cabo políticas y acciones de protección civil mediante la participación del Estado, así como de los demás sectores involucrados a través de un instrumento (consejos) que, con funciones consultivas apoye al Estado en esta actividad.

Así pues, los citados consejos son órganos de consulta de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), y fungirán como representantes

de los mecanismos tanto de integración como de coordinación de acciones que en materia de protección civil a nivel nacional y estatal se organicen y ejecuten.

Se pretende que a través de los Consejos (nacional, estatales y municipales), así como de las dependencias y entidades de la Administración Pública, los gobiernos de los estados y municipios y los sectores (público y social), se integren y coordinen tanto las acciones como los esfuerzos necesarios en pro de la protección civil, de la colectividad y del proceso de desarrollo.

Dichos Consejos se integrarán (además de los citados en el capítulo anterior), por:

Representantes de los sectores (público, social y privado) que de alguna forma participen en las actividades de protección civil.

El Consejo Nacional de Protección Civil, se encabeza por el C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en su ausencia por el C. Secretario de Gobernación; los Consejos Estatales de Protección Civil; y por el C. Gobernador Constitucional de cada entidad federativa.

4.5 SUBPROGRAMAS

El examen de la naturaleza, del carácter, así como de las funciones de protección civil, y de la estructura institucional que existe han determinado las subdivisiones (subprogramas) convenientes al Programa de Protección Civil.

Estas subdivisiones tienen como propósito, contribuir al logro del producto final de programa.

La acción de protección civil se subdivide en:

-Preventiva, y

-De Auxilio o Atención.

Los cuales son dos subprogramas sustantivos de la protección civil, a los cuales se les agrega el subprograma de apoyo.

Esta división se lleva a cabo en atención a la acción en el tiempo ante la eventualidad de un desastre.

En relación con el Subprograma de Prevención, las funciones de orientación, vigilancia y apoyo se traducen en trabajos de orientación administrativa y a ordenamientos (materiales) ligados a los trabajos de defensa.

Por lo que toca al Subprograma de Auxilio o Atención podemos decir que sus funciones (ejecutivas) se convierten en la realización material de la protección, lo cual viene a ser la finalidad de la protección civil.

El Subprograma de Acción Preventiva se subdivide a su vez en:

- A) Prevención contra fenómenos de carácter geológico;
- B) Prevención contra fenómenos de carácter hidrometeorológico;
- C) Prevención contra fenómenos de carácter químico;
- D) Prevención contra fenómenos de carácter sanitario, y
- E) Prevención contra fenómenos de carácter socio-organizativo.

El Subprograma de Auxilio o Atención contiene once actividades sustantivas:

- A) Alerta;
- B) Evaluación de emergencia;
- C) Planes de emergencia;
- D) Coordinación de emergencia;
- E) Seguridad;
- F) Protección, salvamento y asistencia;
- G) Servicios, bienes materiales y naturaleza;
- H) Salud Pública;
- I) Aprovechamiento;
- J) Comunicación social de emergencia, y
- K) Reconstrucción inicial y vuelta a la normalidad.

Por lo que toca al Subprograma de Apoyo, éste se encuentra dividido en catorce actividades:

- A) Planeación;
- B) Coordinación;
- C) Marco jurídico;
- D) Organización;
- E) Recursos financieros;
- F) Recursos materiales;
- G) Recursos humanos;
- H) Educación y capacitación;
- I) Participación social;
- J) Investigación y nuevas tecnologías;
- K) Comunicación social;
- L) Manutención, conservación y creación de instalaciones de protección civil;
- M) Realización de la protección civil, y
- N) Control y evaluación.

En el Subprograma de Prevención participarán las Secretarías de Defensa Nacional, Marina, Desarrollo Social, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comercio y Fomento Industrial, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, así como las paraestatales Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Las secretarías de gobierno que intervienen en el Subprograma de Auxilio son; Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Salud, Comunicaciones y Transportes, Desarrollo Social, Trabajo y Previsión Social, Educación Pública, Comercio y Fomento Industrial, y paraestatales como la Comisión Nacional de Subsistencias Populares, Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad.

Por lo que toca al Subprograma de Apoyo, tenemos que las Secretarías participantes son; Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, Educación Pública, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Desarrollo Social, y de las paraestatales Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

I. SUBPROGRAMA DE PREVENCIÓN:

Para poder entender mejor al Subprograma de Prevención se requiere saber qué es prevención, toda vez que ésta ha ido cobrando cada vez más importancia.

Así pues, tenemos que prevención es instruir las primeras diligencias para asegurar los bienes y resultados de un proceso.

Tomando en cuenta esta definición podemos decir que en materia de protección civil, la prevención será aquel conjunto de medidas destinadas a evitar o tratar de mitigar el impacto destructivo de las catástrofes o desastres provocados por agentes perturbadores de origen natural o humano, en la población, en sus bienes, en sus servicios o en su entorno natural o ecológico.

El estudio sobre el origen, causas, estructura, dinámica, efectos y regulación de los diversos tipos de desastre, da pie a que se establezcan las características que permitirán ampliar las medidas necesarias para reducir los riesgos.

El Subprograma que nos ocupa (Prevención) se expresa como aquella agrupación de operación y tareas que se encuentran relacionadas en forma directa con cada uno de los cinco grupos de agentes perturbadores. Dando lugar a que se lleve a cabo la preparación de los planes necesarios de protección civil contra cada uno de los agentes mencionados.

Los planes de acuerdo a cada agente destructivo son:

A) El plan de seguridad contra agentes destructivos de carácter geológico, tiene como propósito, otorgar protección al individuo en su vida, posesiones y entorno ecológico, dentro de un nivel de riesgo aceptable; previniendo a la población de los efectos de las actividades de carácter geológico, como pueden ser, los sismos, erupciones volcánicas, "tsunamis" y "seiches" (estos últimos son nombres de origen japonés y hacen referencia a los daños provocados por el agua en el mar y en cuerpos de agua menores).

Entre sus tareas la más importante, es la de promover la formación de recursos humanos en niveles medios (técnicos) en áreas prioritarias de protección civil.

B) El plan de seguridad contra agentes destructivos de carácter hidrometeorológico, abarca los fenómenos siguientes: huracanes, inundaciones y tornados. Las tareas que se tienen que desarrollar son iguales a las citadas en el inciso A).

C) El plan de seguridad contra agentes destructivos de carácter químico, como son: incendios, explosiones, radiaciones y fugas tóxicas. Las tareas a desarrollar son iguales a las del inciso A).

D) El plan de seguridad contra agentes destructivos de carácter sanitario, como, la contaminación en el aire, agua, suelo y alimentos; las epidemias, epizootias y las plagas. Las tareas a desarrollar, también son similares a las del inciso A).

E) El plan de seguridad contra agentes destructivos de carácter socio-organizativo, los cuales son los siguientes: movimientos de masas y aglomeraciones; accidentes terrestres, marítimos, aéreos y ferroviarios, y problemas de carácter organizativo.

II. SUBPROGRAMA DE AUXILIO:

Por lo que toca al Subprograma de Auxilio diremos, que es el auxilio a la población en caso de una emergencia originada por un desastre, constituye al igual que la Prevención una función muy importante para la protección civil.

El auxilio es un conjunto de actividades cuyo fin primordial es rescatar y salvaguardar a las personas en su integridad física y en sus bienes, a los servicios, así como al entorno ecológico.

Como citamos anteriormente, el Subprograma de Auxilio cuenta con once grupos de actividades que se relacionan con las funciones de los planes específicos de acción; estos grupos son los siguientes:

A) Alerta.

Es aquella señal derivada de un peligro, que llama a tomar las medidas de seguridad necesarias y útiles.

Esta actividad es una acción indispensable en las tareas de atención y auxilio, ya que a través de ella se pueden reducir en forma considerada los daños y pérdidas que puede ocasionar un desastre previsible.

En nuestro país, por desgracia, la previsión de desastres es escasa, siendo el Sistema Meteorológico Nacional uno de los pocos mecanismos preventivos y alertadores de agentes de índole meteorológico, además de éste existen otros organismos cuya función es el de alertar a la población de algún peligro, sin embargo se encuentran escasamente articulados o equipados.

B) Evaluación de daños.

En actividades de emergencia se requiere de mecanismos que permitan determinar la dimensión (tanto física como social) de una catástrofe; esto es, cuántas vidas humanas se perdieron, así como los daños materiales sufridos, a fin de satisfacer las necesidades, y poder determinar en lo posible los riesgos (efectos o riesgos secundarios).

Esta evaluación permitirá que tanto los organismos como los cuerpos de emergencia intervengan de una forma correcta, y que los recursos materiales y humanos con que se cuenta sean utilizados de una manera racional.

C) Planes de emergencia.

Estos planes suponen el conocimiento de los desastres (agentes perturbadores) y de los agentes afectados en áreas que son consideradas como de alto y mediano riesgo, a fin de realizar aquellas actividades, procedimientos y acciones destinadas a la protección en forma inmediata de la población y de su medio como consecuencia del impacto de un desastre.

Los mencionados planes contemplan aspectos tales como, la designación de una autoridad, la coordinación de las acciones y la organización de participantes, así como la utilización óptima de los recursos (materiales y humanos) y la canalización de ayuda oportuna a los damnificados (tal como abrigo, vivienda, auxilio médico, ropa y víveres).

D) Coordinación de emergencia.

Esta es muy importante, ya que su falta provoca tanto entre las organizaciones de emergencia como en los grupos voluntarios que participan, innumerables problemas y obstáculos en las labores de rescate y funcionamiento de los servicios; por ello se hace imprescindible establecer sistemas o mecanismos para que tanto las acciones de auxilio, como los organismos, sectores y recursos que intervienen se coordinen. Para ello se contará con un solo mando y se observará una estructura piramidal, desde el nivel federal, estatal y municipal, hasta los grupos especializados involucrados, civiles o no, tales como la Cruz Roja.

Las tareas del Plan de Coordinación son:

1. Asegurar la coordinación para la inmediata intervención de colectividades y grupos organizados formal o informalmente:

-Ejército y Armada, a través de sus propios mandos.

-Federación, Gobiernos de los Estados y Municipios.

-Sectores público, privado y social.

-Bomberos y policías.

-Cuerpos civiles voluntarios de defensa.

-Voluntarios.

2. Asegurar la coordinación para su inmediata intervención de la ayuda:

-Nacional.

-Internacional.

E) Seguridad.

El entorno tanto humano como físico de un área determinada que ha sido impactada por un desastre requiere del estado de seguridad, a fin de que los daños y la desorganización social no sean mayores.

Ya que en una catástrofe pueden ocurrir desórdenes que acentúen los niveles de desamparo a los afectados, por lo que se hace necesario proteger la integridad física de los individuos, de sus bienes y entorno físico.

Entre las funciones del Estado, tenemos, la conservación del bienestar general que implica atender la seguridad de los ciudadanos.

El Estado Mexicano dentro de su marco normativo plasma la conservación y protección de los individuos en lo que respecta a la salvaguarda de su integridad física, bienes, derechos sociales básicos y medio que lo rodea.

F) Protección, salvamento y asistencia.

Cuanto acontece un desastre surgen como algo necesario de acción inmediata, la protección, el salvamento y la asistencia.

La protección, es aquella acción por la cual se va a proporcionar tanto seguridad como vigilancia en aquellas áreas que han sido afectadas, así como el auxilio que permita minimizar la pérdida de vidas humanas.

Mientras que el salvamento implica la búsqueda y el rescate de víctimas, para lo cual se necesita personal y equipo especializado, y realizar una evacuación en forma ordenada.

Por su parte la asistencia va desde el restablecimiento de los servicios sociales (víveres, ropa, energía eléctrica, servicios médicos, medicamentos e instalación de puestos de socorro), hasta la improvisación y acondicionamiento de albergues.

Como podemos observar el proteger, salvar y asistir a la población que ha sido afectada por un desastre (natural o humano) es una de las tareas principales que tiene el Estado.

G) Servicios estratégicos, equipamiento y bienes.

Entre los servicios de carácter estratégico que se deben de atender están:

1. Telecomunicaciones;
2. Hospitales;
3. Comunicaciones terrestres, marítimas, aéreas y fluviales;
4. Fuentes de energía y sistemas de distribución eléctrica y gas;
5. Sistemas de agua y drenaje;
6. Centros de abasto y distribución de alimentos, y
7. Transporte.

Otros servicios y equipamiento son:

1. Escuelas, guarderías y asilos;
2. Centros de espectáculos;
3. Centros de salud;
4. Vivienda individual y colectiva;
5. Hoteles;

6. Estaciones de gasolina;

7. Comercios;

8. Talleres;

9. Fábricas, y

10. Depósitos de basura.

En la naturaleza deben atenderse daños en:

1. Suelos;

2. Agua continental;

3. Agua de mar;

4. Aire;

5. Bosque;

6. Vegetación;

7. Fauna, y

8. Paisaje.

H) Salud.

Desde el punto de vista de la protección civil, la salud consiste en proporcionar a las personas los servicios que permitan proteger su vida, evitar la enfermedad, daño físico, peligro (general) y recuperar su estado físico y psíquico armónico.

Dentro de las actividades de atención y auxilio durante las emergencias se encuentra la de proporcionar a los individuos que han sido afectados por un desastre, atención a su salud física y psíquica y superar los daños a través (valga de redundancia) de atención médica englobada en las especialidades asociadas con el tipo de efectos que sufre la población según sea el agente perturbador.

El propósito de dicha actividad es aplicar de manera inmediata un modelo de servicios (atención médica física y psíquica), con especial énfasis en los primeros auxilios.

I) Aprovechamiento.

La acción de dar provisiones a la población afectada por un desastre es de suma importancia para disminuir la posibilidad de efectos o daños secundarios.

Para poder realizar una adecuada distribución de provisiones se requiere conocer dónde se encuentran éstas (para poder recurrir a ellas) y cuáles pueden ser los mecanismos de distribución más adecuados e idóneos.

J) Comunicación social de emergencia.

En una emergencia es vital la comunicación social ya que ésta permite y garantiza una amplia participación social en la adopción de decisiones, una base de información de opciones y facilita la percepción de las prioridades.

El propósito de esta actividad consiste como hemos visto, en brindar información y apoyo oportuno a la población y a las instituciones, canalizando la participación social en una forma coordinada, reduciendo la ansiedad que se vive en esos momentos y propiciando un servicio de comunicación suplementaria.

K) Reconstrucción inicial y vuelta a la normalidad.

Esta actividad constituye un momento de transición entre la emergencia y un estado nuevo, que consiste en renovar material y espiritualmente a la sociedad afectada.

III. SUBPROGRAMA DE APOYO:

El presente Subprograma no es propiamente un agregado de los otros dos Subprogramas (prevención y auxilio), sino que, sólo procura expresar una lectura por funciones de las tareas señaladas en los citados Subprogramas (prevención y auxilio).

Las actividades que el Subprograma (de Apoyo) que nos ocupa son catorce y son las siguientes:

A) Planeación.

Es aquel mecanismo que permite sean asignados los recursos con que se cuenta y es también el medio utilizado para alcanzar los objetivos y responder a las demandas sociales.

B) Coordinación.

Todas las labores en materia de protección civil necesitan de mecanismos que coordinen las acciones entre los niveles de gobierno, organizaciones sociales y privadas, así como de los grupos de voluntarios que participen en una emergencia; es por ello que la coordinación es muy importante.

En nuestro país la experiencia es materia de coordinación de acciones dentro del ámbito de los desastres es amplia, ya que hemos tenido que enfrentar en diversas ocasiones, situaciones de emergencia, derivadas de sismos, huracanes y explosiones, entre otras.

El propósito de esta actividad es coordinar las acciones de protección civil, especialmente las de prevención con los organismos, asociaciones y grupos competentes.

C) Marco jurídico.

Por lo que concierne al ámbito jurídico podemos decir que en nuestro país no existen antecedentes (específicos) de leyes relativas a la protección civil, sólo tenemos algunas que hacen referencia a materias que se le acercan como son las relativas a la construcción y al uso de suelo y las citadas en la parte correspondiente a los desastres en nuestro país.

D) Organización.

Las actividades de prevención, así como las de atención de emergencia necesitan de una organización adecuada de los participantes, esto es con la finalidad de asegurar sus objetivos, ya que sin los medios organizados para tal efecto los objetivos no podrían ser alcanzados. Es por ello, que se considera muy importante contar con una organización que establezca en forma clara la actuación o participación de los sectores y gobiernos que intervienen.

E) Recursos financieros.

El Estado tiene entre sus responsabilidades la de llevar a cabo el análisis, control, seguimiento y evaluación de los recursos financieros que hayan sido asignados a la protección civil, tomando en cuenta las normas y los lineamientos establecidos al efecto.

Cuando llegase a acontecer algún desastre, el Gobierno Federal, deberá de disponer de los recursos citados, de una manera eficiente, para poder rescatar y auxiliar a la población.

En caso de que llegara ayuda financiera del extranjero, ésta se canalizará y utilizará de acuerdo a los lineamientos que el propio sistema señale.

F) Recursos materiales.

El Sistema Nacional de Protección Civil necesita de los recursos materiales suficientes para su buen funcionamiento. Es por ello que debe de tener permanentemente una base mínima de existencia.

También, debe de intervenir cuando se celebren convenios, contratos y pedidos en relación las adquisiciones, con otros organismos o empresas.

Dicho recursos se deben de controlar y distribuir a través de almacenes creados para tal efecto.

El Sistema citado tiene como función en este caso, el utilizar estos recursos eficientemente y en beneficio de las tareas de protección y auxilio a la población en casos de desastre.

G) Recursos humanos.

Los recursos humanos deben de ser dispuestos por el Gobierno Federal en una forma racional.

Corresponde al Sistema Nacional citado ya en anteriores ocasiones, planear, programar y coordinar la administración de los recursos humanos, así como elaborar, establecer y aplicar las normas relativas al reclutamiento y selección de personal idóneo, es decir, de entre el personal que labore en los diversos programas y dependencias de la Administración Pública.

H) Educación y capacitación.

Esta actividad se refiere a que se tiene que educar y capacitar no sólo al personal de protección civil, sino, a toda la población a fin de que puedan hacer frente con éxito a la eventualidad de un desastre.

I) Participación social.

En todo desastre se requiere de la participación no sólo de las personas capacitadas o idóneas para hacer frente a éste, sino de toda la sociedad. Dicha participación da pie al reforzamiento de la identidad y solidaridad nacionales, los cuales fortalecen tanto los propósitos como las prácticas de nuestra nación democrática y soberana.

NOTA. Como podemos observar es muy importante establecer el monto de los recursos humanos, financieros y materiales, requeridos para cumplimentar los objetivos que en los niveles de Gobierno se han establecido.

J) Investigación y nuevas tecnologías.

Como hemos hecho mención en algún punto anterior, el Estado a raíz del desastre acaecido en 1985 a consecuencia de los sismos, ha puesto más atención en lo relativo a la protección civil; es por ello que el Estado Mexicano considera apremiante avanzar en el estudio e investigación de los fenómenos (naturales y provocados por el hombre) que puedan originar algún desastre, así como, en la investigación de tecnologías modernas que se puedan aprovechar para previsión y auxilio de catástrofes a fin de eliminar o en su caso minimizar los daños.

La tecnología es compleja pero auxilia al individuo en la solución de problemas, como es el preservar la vida, mitigar el sufrimiento, reducir pérdidas y establecer la normalidad y el orden.

Sin embargo, nuestro país, por estar en proceso de desarrollo no siempre ha contado con recursos humanos, financieros y materiales para

destinarlos a la investigación y al desarrollo de nuevas tecnologías en relación con los desastres.

El propósito de esta actividad, es el de formular tanto investigaciones como estudios en relación con los efectos de los agentes perturbadores, así como el uso y la aplicación de tecnologías en las acciones de protección civil.

Entre las tareas que desarrolla esta actividad se encuentran las siguientes:

- Conocer e integrar los nuevos métodos y técnicas para la detección, monitoreo y análisis de los agentes perturbadores.

- Vigilar el establecimiento de diagnósticos regionales, estatales o municipales sobre la acción de los agentes perturbadores en áreas de alto y mediano riesgo, determinando los niveles de riesgo aceptable en cada caso.

- Promover el establecimiento de un Centro de Estudios sobre Desastres (el cual actualmente ya se encuentra en funcionamiento).

K) Comunicación social.

El papel de esta función es el de una actividad de apoyo importante y por tal motivo se le considera como comunicación de emergencia en el Subprograma de Auxilio y como comunicación social en las actividades de apoyo que cubren las acciones de prevención.

Esta comunicación (social) se caracteriza por dirigirse a la mayoría de la población a través de varios medios técnicos.

Su objetivo es el de procurar que la población conozca la realidad veraz y exacta de los fenómenos perturbadores que originan los desastres a fin de que participen de una forma más amplia y mejor orientada.

L) Mantenimiento, conservación, creación de instalaciones de protección.

Las instalaciones de protección civil son de suma importancia para la seguridad civil, por ser uno de los principales instrumentos de prevención de desastres y catástrofes, mediante los cuales se evita en gran parte tanto pérdida de vidas humanas, como de servicios públicos y bienes materiales.

M) Realización de la protección civil.

Esta actividad tiene como propósito fundamental concretar los objetivos y finalidades de la protección civil, mediante la materialización de las acciones de protección civil.

N) Control y evaluación.

El objeto de la presente actividad consiste en estructurar sistemas eficientes de vigilancia, control y evaluación.

Como conclusión de este Capítulo podemos decir que la protección civil es aquella acción a través de la cual el Estado otorga a los individuos una protección a su integridad física, a sus bienes materiales, a los servicios públicos, así como al entorno ecológico ante la presencia de un desastre provocado por algún agente perturbador sea de origen humano o natural.

Por otro lado, tenemos que la protección civil requiere del Sistema Nacional de Protección Civil, el cual tiene por objeto ayudar a lograr la conservación de la integridad física de los individuos, así como sus bienes materiales, servicios públicos y entorno ecológico, para ello requiere de la participación de todos (pueblo y gobierno).

Por la complejidad que el Sistema que nos ocupa presenta, requiere para el cumplimiento de su tarea que los tres sectores (público, social y privado) se articulen en sus políticas y programas, esta coordinación es función de los llamados Consejos Nacional, Estatales y Municipales de Protección Civil.

Dichos Consejos son considerados como instrumentos formales que permiten y encausan la participación de la sociedad tanto en el análisis como en la solución de los problemas y necesidades de los individuos que la integran, esto es que los Consejos Nacional, Estatales y Municipales fungen como órgano de consulta en los tres niveles.

El Sistema Nacional multicitado se compone de objetivos básico y generales; el primero consiste en realizar acciones que reduzcan o en su caso eliminen los riesgos generados por un desastre, a fin de proteger a las personas en su integridad física, bienes y servicios, así como al entorno ecológico; los segundos se desprenden del anterior y son: los objetivos de finalidad mismos que afirman la función pública a fin de obtener mejores resultados, tienen carácter humanista, ayudan a realizar un nuevo orden nacional de protección civil integrando los Sistemas (Nacional, Estatal y Municipal de Protección Civil).

También tenemos a los objetivos de función cuyo fin es el mejorar la calidad de la función pública; a los de ordenación territorial, mismos que procuran la ordenación de la infraestructura, así como los equipamientos de protección civil; y los específicos los cuales son el aprovechar las acciones de prevención y el realizar en forma material las acciones de auxilio y rehabilitación

(este último se subdivide en once objetivos sustantivos y se agregan los de apoyo los cuales son catorce).

Para dar cumplimiento a todos los objetivos mencionados se requiere de las políticas de protección civil, mismas que deben de dirigir sus fines hacia el desarrollo y crecimiento de los asentamientos humanos, así como al uso de los recursos naturales.

CONCLUSIONES

PRIMERA

La protección civil resulta en la vida de todos nosotros, de gran importancia y sin embargo tiene a la vez poca o casi nula observancia por lo que tuvieron que pasar no sólo varios años o siglos, sino lo más triste es que pasaron también numerosos y dolorosos desastres y catástrofes para que se prestara más atención a la protección civil, sin embargo y pese a que ésta a adquirido mayor relevancia, aun no existe una reglamentación específica al respecto, sino que sólo se le hace mención en forma genérica.

SEGUNDA

Por otro lado, tenemos a las formas de gobierno que son resultado del devenir histórico de un pueblo, así como de los acontecimientos sociológicos de los Estados, por lo que sólo podrán ser aplicadas (a efecto de que se produzcan buenos resultados) en el país de origen.

TERCERA

Tomando en cuenta la clasificación Aristotélica que señala como formas puras de gobierno a la monarquía, aristocracia y democracia y como formas impuras a la tiranía, oligarquía y demagogia, tenemos que nuestra forma de gobierno es pura, toda vez que de conformidad con nuestra Constitución Política en sus Artículos 39 y 40, mismos que preceptúan que el pueblo mexicano en forma voluntaria se constituye en una República representativa, democrática, federal cuyo poder público dimana del pueblo y se instituye para el beneficio de éste.

CUARTA

La República, es aquella por medio de la cual una persona o bien un grupo de personas representan al pueblo, mismo que lo ha elegido en forma temporal y voluntaria a través de las elecciones.

QUINTA

Tenemos que el Estado Moderno se caracteriza por:

A) Ser territorial; ya que requiere de un territorio lo suficientemente extenso para establecer a la población.

B) Ser nacional; en virtud de que cuenta con un sentimiento de libertad e igualdad en comunidad.

C) Ser representativo; en virtud de que el poder lo ostenta una sola persona, pero con sujeción a las leyes y en representación de los individuos que conforman al Estado.

D) Ser centralizador del poder público; esto implica que el Estado Moderno pueda dictar e imponer coactivamente el derecho.

E) Ser soberano; toda vez que no existe otro poder superior a él.

SEXTA

La protección civil es aquella acción del Estado a través de la cual, se pretende proteger al individuo en sociedad, así como, a sus bienes y entorno

ecológico ante cualquier eventualidad provocada por un desastre natural o humano.

SEPTIMA

Desde la época prehispánica hasta nuestros días la función de la protección civil a existido, sin embargo no se ha reglamentado en forma específica.

No obstante, existen países como son los Estados Unidos de América, Colombia, Bolivia, República de Chile, que regulan a la protección civil al hacer mención de que toda persona tiene derecho a que se le proteja en su vida, posesiones y entorno natural.

Sobre sale de las Constituciones señaladas la de Chile ya que es la única que hace referencia al derecho que los individuos tienen de vivir en un ambiente limpio, y que es obligación del Estado procurar preservar a la naturaleza.

OCTAVA

Para que el Estado cumpla con el objetivo de proteger tanto a individuos, bienes materiales, servicios públicos y entorno natural, se requiere del Sistema Nacional de Protección Civil, así como de la participación de los sectores público, social y privado.

NOVENA

En las últimas décadas los desastres de todo tipo se han ido acrecentando cada vez más, por lo que los daños provocados motivaron que los aspectos de protección y de preparación de la población ante tal problemática, adquieran una relevancia especial en la preocupación del estado.

Por lo que fue necesario que se creara una organización que se responsabilizara y garantizara el éxito de los objetivos de la protección civil, es por ello que surgió el Sistema Nacional de Protección Civil.

DECIMA

Para que el Sistema Nacional de Protección Civil cumpla con su tarea requiere de la articulación de los tres sectores, en relación a sus políticas y programas, lo cual es función de los Consejos Nacional, Estatal y Municipales de Protección Civil.

Dichos Consejos son instrumentos formales por medio de los cuales se lleva a cabo la participación de la sociedad tanto a nivel análisis, como a nivel solución de los problemas y necesidades de las personas que lo integran.

PROYECTO
LEY FEDERAL DE PROTECCION CIVIL
DISPOSICIONES GENERALES
CAPITULO I

ARTICULO 1º

El objeto de la presente Ley es el de establecer las bases jurídicas para la creación del Sistema Nacional de Protección Civil mediante el cual los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal cumplen con el deber de proteger a la sociedad de los trastornos provocados por los desastres, y a partir del cual se generan las medidas, recursos, acciones y mecanismos para proteger a la población y a sus entorno físico.

Las disposiciones de la presente Ley son de orden público y observancia general en toda la República.

ARTICULO 2º

La protección de la población en caso de desastre, es una función pública que, en el ámbito de su competencia, corresponde a la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal. La sociedad deberá de participar en forma voluntaria en lo relativo al desarrollo de las actividades relacionadas con la función, en los términos y en las modalidades, que establece la presente Ley.

ARTICULO 3º

Corresponde originalmente a las autoridades Estatales, Municipales y del Distrito Federal la atención a la población en caso de desastre.

La Federación, por conducto del Poder Ejecutivo, prestará a las referidas autoridades el auxilio indispensable para hacer frente a los trastornos interiores provocados por un desastre, así como la asesoría, en todo tiempo, para la prevención de riesgos, mitigación de daños y trabajos de recuperación.

ARTICULO 4°

El Gobernador o lo Legislatura del Estado en caso de encontrarse reunida, podrán solicitar al Presidente de la República, a través de la Secretaría de Gobernación, la intervención de la Federación para colaborar con las autoridades locales en las labores de atención a la población en los casos de desastre.

El Presidente de la República con base en la información que aporte la autoridad local, en su caso, hará la declaratoria formal de desastre, ordenando inmediatamente el auxilio federal.

Tratándose del Distrito Federal, bastará que el Ejecutivo Federal lo ordene, para que de inmediato se preste el auxilio correspondiente .

Con Base en la información que en su oportunidad le proporcione la Secretaría de Gobernación, el Presidente de la República, hará la declaratoria de terminación de desastre.

ARTICULO 5°

Para efectos de la presente Ley, desastre es el evento, concentrado en tiempo y espacio, causado por agentes de la naturaleza o por la acción del hombre, en la cual la sociedad o parte de ella sufre daños e incurre en pérdidas para sus miembros o en sus bienes de tal manera que la estructura social y

económica se desajusta e impide el cumplimiento de las actividades esenciales de la sociedad afectando el funcionamiento vital de la misma.

CAPITULO II

EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL

ARTICULO 6°

El Sistema Nacional de protección Civil es un conjunto integrado de órganos y programas que establece estructuras y relaciones funcionales de las dependencias y entidades del sector público con las organizaciones de los diversos grupos sociales y privados, con el concurso de las autoridades de los Estados, Municipios y del Distrito Federal, a fin de efectuar acciones de común acuerdo, destinadas a la protección de los ciudadanos contra los peligros y riesgos que se presentan en la eventualidad de un desastre.

ARTICULO 7°

Son órganos del Sistema Nacional de Protección Civil.

I.- El Consejo nacional de protección Civil;

II.- Los Consejos Estatales de Protección Civil;

III.- Los Consejos Municipales de Protección Civil;

IV.- El Consejo de Protección Civil del Distrito Federal;

V.- La Dirección General de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación;

VI.- El Centro Nacional de Prevención de Desastres;

VII.- Las Unidades de Protección Civil de las Dependencias y Entidades del Sector Público;

VIII.- Las Unidades de Protección Civil Estatales;

IX.- Las Unidades de Protección Civil Municipales, Y

X.- La Unidad de Protección Civil del Distrito Federal.

Son Programas del Sistema Nacional de Protección Civil aquellos que desarrollan, en el marco o ámbito de sus atribuciones las Dependencias del Gobierno Federal para proteger sus propios recursos; reducir riesgos generados por sus instalaciones o actividades y ejecutar todas las acciones tendientes a coadyuvar en las actividades de prevención, auxilio y recuperación de la población, sus bienes y entorno en casos de desastre.

Son también Programas del Sistema Nacional de Protección Civil los Estatales, Municipales y del Distrito Federal que, desarrollados y aplicados por las autoridades competentes en las áreas bajo su jurisdicción, integran los recursos de todo orden y las acciones para el mismo propósito.

CAPITULO III

DE LA ORGANIZACION CONSULTIVA

ARTICULO 8°

El Consejo Nacional de Protección Civil es el órgano consultivo que establece las políticas en la materia, apoyando y dando promoción a esta

importante actividad y fungiendo como instrumento formal para encauzar de manera concertada e inducir la más amplia participación de la sociedad en el análisis y solución de los problemas en materia de protección civil.

ARTICULO 9°

El Consejo Nacional de Protección Civil estará encabezado por el C. Presidente de la República; el Secretario de Gobernación será el Secretario Ejecutivo del mismo; se contará también con un Secretario Técnico que será el Subsecretario de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación.

El Consejo Nacional estará integrado además por:

I.- Los Titulares de las siguientes Dependencias:

- 1.- Secretaría de Gobernación;
- 2.- Secretaría de la Defensa Nacional;
- 3.- Secretaría de Marina;
- 4.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- 5.- Secretaría de la Contraloría de la Federación;
- 6.- Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal;
- 7.- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;

8.- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;

9.- Secretaría de Comunicaciones y Transportes;

10.- Secretaría de Desarrollo Social;

11.- Secretaría de Educación Pública;

12.- Secretaría de Salud;

13.- Secretaría de Trabajo y Previsión Social;

14.- Departamento del Distrito Federal, y

15.- Procuraduría General de la República.

II.- El Director General de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación.

III.- El Director General del Centro Nacional de Prevención de Desastres.

IV.- Así como:

a) Representantes del sector privado;

b) Representantes del sector social;

- c) Representantes del sector académico y profesional;
- d) Representantes de colegios de profesionistas;
- e) Representantes de los grupos voluntarios, y
- f) Representantes de los medios masivos de comunicación.

ARTICULO 10º

Corresponde al Consejo Nacional de Protección Civil:

- La integración, coordinación, concertación e inducción de las actividades que los participantes desarrollen.
- La vinculación del Sistema Nacional de Protección Civil con las orientaciones y necesidades del desarrollo nacional.
- La identificación y estudio de los problemas y tendencias de la protección civil y posibles soluciones.
- La racionalización del uso y destino de los recursos asignados a la actividad.
- La ampliación, corrección y modernización regional y funcional de los métodos y procedimientos.
- La normatividad para el fomento, orientación, regulación, supervisión y evaluación de la actividad.

- La definición de medios para la participación de la sociedad en la actividad.

- La promoción de la investigación que permita ampliar el conocimiento sobre los agentes básicos que aparecen en el estudio de todo desastre.

• ARTICULO 11°

El Consejo Nacional de Protección Civil sesionará ordinariamente en pleno, por lo menos, dos veces al año, y extraordinariamente, cuando sea convocado por el C. Presidente de la República.

ARTICULO 12°

Corresponde al Secretario Ejecutivo:

I. Por órdenes del Ejecutivo Federal, presidir las sesiones del Consejo Nacional de Protección Civil.

II. Transmitir a los miembros del Consejo Nacional de Protección Civil las instrucciones que el Ejecutivo Federal señale.

III. Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias al Consejo Nacional de Protección Civil.

IV. Presentar a la consideración del Consejo Nacional de Protección Civil la iniciativa del Programa Nacional y correspondientes subprogramas.

V. Recibir de los Ejecutivos Locales de las Legislaturas de los Estados, la solicitud de auxilio federal a la que se refiere el Artículo 4º de esta Ley y comunicarla inmediatamente al C. Presidente de la República.

VI. Tan pronto como el C. Presidente de la República realice la declaratoria formal de desastre, deberá anunciarlo públicamente y convocar inmediatamente al Consejo Nacional de Protección Civil.

VII. Una vez declarado formalmente el desastre se deberá de instalar el centro de operaciones y vigilar el desarrollo de los trabajos.

VIII. Proponer al Centro Nacional de Prevención de Desastres la realización de investigaciones específicas.

IX. Rendir un informe anual sobre los trabajos del Consejo Nacional y de sus organismos.

ARTICULO 13º

De conformidad con la legislación que en cada entidad federativa se expida, se constituirá consejos estatales de protección civil que además de las atribuciones que la Ley local establezca funcionarán como instrumentos de enlace y coordinación con el Consejo Nacional de Protección Civil. El Distrito Federal contará con su propio Consejo Local.

ARTICULO 14º

Los Consejos Estatales de Protección Civil serán presididos por el Gobernador del Estado y, en el supuesto, por el Jefe del Departamento del Distrito Federal; reflejarán en su composición la estructura particular de la administración

pública estatal y garantizarán la participación voluntaria de la población y sus grupos representativos.

ARTICULO 15°

Las legislaturas de cada Estado establecerán las bases para la creación de Consejos Municipales de Protección Civil y distribuirán convenientemente las atribuciones que correspondan al Estado y sus Municipios.

Los Consejos Municipales de protección Civil se integrarán de acuerdo con las características propias de sus localidades y servirán de enlace con los Consejos Estatales. La participación voluntaria de la población y sus grupos representativos estará garantizada.

CAPITULO IV DE LA ORGANIZACION EJECUTIVA

ARTICULO 16°

La estructura ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Civil estará encabezada por el C. Presidente de la República y dictará los lineamientos generales para ejecutar, coordinar, conservar e inducir las labores de protección civil a fin de lograr la participación de los sectores público, social y privado de los grupos de la sociedad y conjugará las acciones del Gobierno de la República y del Distrito Federal.

ARTICULO 17°

El Secretario Ejecutivo y del sistema y de las acciones que determine el Presidente de la República será el titular de la Secretaría de Gobernación.

ARTICULO 18°

El Ejecutivo Federal, en el marco del Convenio Unico de Desarrollo podrá acordar con los Gobiernos de las Entidades Federativas y , a través de éstos, con los municipios, las acciones que tengan por objeto promover e impulsar el desarrollo y operación de los Sistema Estatales y Municipales de Protección Civil.

ARTICULO 19°

La Dirección General de Protección Civil, es el órgano ejecutivo dependiente de la Secretaría de Gobernación, encargado de vigilar la instrumentación de los acuerdos y disposiciones que surjan de la Secretaría Ejecutiva y de coordinar y organizar la integración y operación del Sistema y de los diversos elementos que lo conforman.

ARTICULO 20°

Corresponde a la Dirección General de Protección Civil:

- Operar el Sistema Nacional de Protección Civil.

- Establecer normas políticas y estrategias de operación para el desarrollo de programas de protección civil.

- Establecer la coordinación necesaria las Entidades Federativas, Departamento del Distrito Federal, Dependencias del Gobierno Federal y organismos privados y sociales que permitan cumplir con las tareas de prevención, auxilio, recuperación y apoyo.

- Elaborar y actualizar periódicamente el directorio de personal aae

- Profesional y especializado en labores de rescate de protección civil.

- Elaborar y actualizar periódicamente un inventario de recursos técnicos, equipo y mobiliario para labores de rescate y protección civil.

- Llevar el registro de voluntariado cívico.

- Desarrollar y operar un centro de información en materia de protección civil.

- Elaborar, operar y actualizar el Programa Nacional de Protección Civil.

- Apoyar al centro de operaciones en casos de desastre.

ARTICULO 21°

El Centro Nacional de Operaciones es un organismo temporal, que se constituirá cuando exista la posibilidad o de hecho se presente un desastre y que tendrá una función, la coordinación de actividades encaminadas al auxilio de la

población, a la protección de sus bienes y del entorno natural, a la recepción, administración y distribución de la ayuda solidaria de procedencia nacional e internacional, así como la de apoyar a los centros de operación del Distrito Federal, Estatales o Municipales, según sea el caso, en la realización de sus tareas.

ARTICULO 22°

El C. Presidente de la República a través del Secretario de Gobernación acordará la activación del Centro Nacional de Operaciones.

ARTICULO 23°

La coordinación general del Centro Nacional de Operaciones, encabezado por el C. Presidente de la República, estará a cargo de la Secretaría de Gobernación, apoyado por la Defensa Nacional y, cuando corresponda por el Secretario de Marina.

Asimismo, se integrarán a la Coordinación General los Secretarios y Directores de las dependencias y entidades del Ejecutivo directamente involucradas en las tareas de auxilio a la población, así como los representantes de los Estados designados para tal efecto que hayan solicitado la ayuda federal, o en su caso, el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Además, formarán parte del Centro Nacional de Operaciones, representantes de los medios de comunicación y de los sectores privado, social y de los grupos voluntarios. El Secretario Técnico del Centro Nacional de Operaciones será el Subsecretario de Protección Civil, de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación, quien se apoyará en el Director General de Protección Civil de la propia dependencia.

ARTICULO 24°

Las dependencias del sector público, central o paraestatal, deberán conformar dentro de sus estructura orgánica unidades internas de protección civil.

ARTICULO 25°

Las unidades a las que se refiere el Artículo anterior podrán servir de apoyo a los diversos órganos superiores de protección civil en caso de que ello les sea requerido para la realización de actividades de prevención, auxilio y apoyo.

ARTICULO 26°

Los Gobiernos Estatales, Municipales y del Distrito Federal, deberán establecer sus unidades ejecutivas en los ámbitos de su competencia con el fin de operar los subsistemas, programas y actividades correspondientes de protección civil.

CAPITULO V**DE LA ORGANIZACION PARTICIPATIVA****ARTICULO 27°**

De acuerdo con lo previsto en esta Ley, los ciudadanos directamente o a través de grupos organizados, participarán voluntariamente en la protección de la población y de su entorno en caso de desastre, así como en los procesos de recuperación y superación de los trastornos, para cuyo efecto se coordinarán con las instancias públicas competentes.

ARTICULO 28°

Con estricto respeto a la autonomía de las organizaciones que los ciudadanos integran para la protección civil, se establecerán los procedimientos y mecanismos para la coordinación con el Estado, así como los apoyos técnicos que este último deberá proporcionar para su capacitación.

CAPITULO VI**EL CENTRO NACIONAL DE PREVENCION DE DESASTRES****ARTICULO 29°**

El Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), se registrará por su Reglamento Interior y quedará ubicado en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

ARTICULO 30°

El Director del Centro Nacional de Prevención de Desastres formará parte del Consejo Nacional de Protección Civil y, específicamente del Centro Nacional de Operaciones, cuando éste sea constituido.

ARTICULO 31°

El Director del Centro Nacional de Prevención de Desastres tendrá la obligación de rendir informes anuales al Consejo Nacional de Protección Civil, por conducto del Secretario Ejecutivo.

ARTICULO 32°

Corresponde al Centro Nacional de Prevención de Desastres:

- I. Realizar investigación disciplinaria, interdisciplinaria y multidisciplinaria, sobre el origen, causa y efectos de los desastres.
- II. Realizar investigaciones sobre el comportamiento social en casos de desastre.
- III. A partir de una clasificación de los desastres que pueden presentarse en el país, realizar investigaciones sobre su forma de prevención.
- IV. Realizar estudios prospectivos que permitan perfilar escenarios alternativos y esquemas de simulación, por medio de los cuales se pueden prever y evaluar las situaciones propuestas para la dotación y el funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Civil.
- V. Elaborar proyectos de Subprogramas para la atención a la población en casos de desastre.
- VI. Diseñar e impartir planes y programas de estudio a nivel superior y de posgrado en materia de prevención y auxilio ante desastres y de trabajos de reconstrucción.
- VII. Divulgar y difundir los logros obtenidos en los diferentes estudios e investigaciones.

VIII. Emitir programas y normas de protección civil que, recogiendo los resultados de los estudios e investigaciones que realice el Centro, regulen las actividades relacionadas con la materia.

IX. Suscribir Convenios de Colaboración a nivel nacional e internacional con dependencias e instituciones de Protección Civil, de Prevención de Desastres o afines a ellos.

X. Las demás que establezca la legislación relativa.

CAPITULO VII

EL PROGRAMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL

ARTICULO 33°

La generación, desarrollo, difusión y aplicación de medidas, recursos, acciones y mecanismos del Sistema Nacional de Protección Civil, así como las actividades necesarias para la debida integración y funcionamiento de éste, se ordenarán, coordinarán y llevarán a cabo de conformidad al Programa Nacional de Protección Civil, sus Subprogramas y los Programas Operativos Anuales que para tal efecto se elaboran.

ARTICULO 34°

El Programa Nacional de Protección Civil deberá contener:

I. La política nacional de protección civil.

II. Los objetivos sociales, económicos y culturales de la protección civil.

III. Las prioridades, estrategias y metas de protección en el país y la congruencia que guardan éstas con el Plan Nacional de Desarrollo.

IV. Los proyectos de acciones específicas sectoriales y multisectoriales en virtud de las cuales se instrumentará la ejecución del proceso.

V. Las características de los correspondientes subprogramas.

VI. Los instrumentos de política económica y social coadyuvantes de las acciones encaminadas a su ejecución.

VII. Los responsables de su ejecución.

VIII. Las consideraciones para la elaboración y seguimiento del Programa.

ARTICULO 35°

Compete a la Secretaría de Gobernación coordinar la formulación y ejecución del Programa Nacional de Protección Civil, así como de los Programas Operativos Anuales del mismo, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

BIBLIOGRAFIA

A. TEXTOS

- Burgoa, Orihuela Ignacio.- "Garantías Individuales", Editorial Porrúa, S.A., México, Vigésima Tercera Edición, 1991.

- Comisión Nacional de Reconstrucción, Comité de Prevención de Seguridad Civil.- "Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil", Primera Edición, México, marzo 1986.

- De la Cueva, Mario.- "La Idea del Estado", Universidad Autónoma de México, Primera Edición, 1975.

- De Pina Vara, Rafael.- "Diccionario de Derecho", Editorial Porrúa, S.A., Décima Tercera Edición, México, 1985.

- Dublán, Manuel y Lozano, José María.- "Legislación Mexicana o Colección Completa de las legislaciones", Imprenta del Comercio de Dublán y Chávez a cargo de M. Lara (hijo), México, Edición Oficial, Tomo VI, 1877.

- Fernández del Valle Basave, Agustín.- "Teoría del Estado", Editorial Jus, S.A., México, 1965.

- García Maynes, Eduardo.- "Introducción al Estudio del Derecho", Editorial Porrúa, S.A., México, Trigésima Quinta Edición, 1984.

- Porrúa Pérez, Francisco.- "Teoría del Estado", Editorial Porrúa, S.A., México, Décima Novena Edición, 1984.

- Seara Vázquez, Modesto.- "Derecho Internacional Público", Editorial Porrúa, S.A., México, Décima Edición, 1984.

- Sepúlveda, César.- "Introducción al Estudio del Derecho", Editorial Porrúa, S.A., México, Trigésima Quinta Edición, 1984.

- Serra Rojas, Andrés.- "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A., México, 1959.

- Serrano Torrico, Servando.- "Constitución Política del Estado", Editorial Serrano, Cochabamba, Bolivia, 1967.

- Tena Ramírez, Felipe.- "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, S.A., Vigésima Primera Edición, México, 1985.

- Torres Ortega, Jorge.- "Constitución Política de Colombia", Editorial Temis, Bogotá, Colombia, Décima Séptima Edición Actualizada, 1988.

B. LEYES, REGLAMENTOS Y DECRETOS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Editorial Porrúa, S. A., México, 1991.

- Constitución de la República de Chile.- Santiago de Chile, 1980.

- Ley Federal de Vivienda.- Diario Oficial de la Federación (7 de febrero de 1984).

- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.-
Diario Oficial de la Federación (28 de enero de 1988).

- Ley General de Población .- Consejo Nacional de Población
(CONAPO), México 1991.

- Ley General de Salud.- Secretaría de Salud, Dirección General de
Asuntos Jurídicos, Segunda Edición, México, mayo 1992.

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.- Editorial
Porrúa, S.A., Vigésima Quinta Edición, México, 1991.

- Ley de Planeación.- Diario Oficial de la Federación (5 de enero de
1983).

- Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal.- Diario Oficial de la
Federación (7 de enero de 1976).

- Reglamento de Construcción para el Distrito Federal.- Editorial
Ediciones Andrade, S.A., Edición Quinta, México, 1982.

- Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional.- Diario
Oficial de la Federación (1 de septiembre de 1992).

- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.- Diario Oficial
de la Federación (13 de febrero de 1989).

- Reglamento Interior de la Secretaría de Salud.- Diario Oficial de la
Federación (31 de diciembre de 1992).

- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Impacto Ambiental.- Diario Oficial de la Federación (28 de enero de 1988).

- Reglamento de la Ley General de Población.- Diario Oficial de la Federación (31 de agosto de 1992).

- Reglamento para la Protección al Ambiente contra la Contaminación originada por Ruido.- Diario Oficial de la Federación (6 de diciembre de 1982).

- Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal.- Diario Oficial de la Federación (20 de agosto de 1990).

- Decreto por el que se aprueban las Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil y el Programa de Protección Civil.- Diario Oficial de la Federación (6 de mayo de 1986).

- Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de Protección Civil como órgano consultivo de coordinación de acciones y participación social en la planeación de la protección civil.- Diario Oficial de la Federación 11 de mayo de 1990).

- Decreto por el que se crea el Centro Nacional de Prevención de Desastres.- Diario Oficial de la Federación (20 de septiembre de 1988).

- Decreto de creación del Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes.- Diario Oficial de la Federación (20 de marzo de 1987).

- Declaratoria de vigencia de la Norma Oficial Mexicana NOM-S-PC-1-1992, relativa a señales y avisos para protección civil, colores, formas y símbolos a utilizar.- Diario Oficial de la Federación (13 de julio de 1992).