

667

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ANÁLISIS CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA
LEY DE PROTECCIÓN CIVIL DEL DISTRITO
FEDERAL.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
E L B A ²⁰ L V E R A
O R T E G A

292037

MÉXICO

2001



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A DIOS

Por todos sus dones, principalmente el de la vida y haberme permitido culminar el presente trabajo.

A MIS PADRES

Por su apoyo, cariño y esfuerzo que siempre me brindaron incondicionalmente a la culminación de este trabajo.

A MIS HERMANOS

Por el apoyo y comprensión que tuvieron para la elaboración de este trabajo de tesis.

**A MI DIRECTOR DE TESIS
DR. EDUARDO ALFONSO GUERRERO MARTINEZ**

Por el respeto, apoyo incondicional, dedicación y aportación de conocimientos en este trabajo de tesis.

**AL CATEDRATICO LIC. FELIPE ROSAS
MARTINEZ**

Por su apoyo a la revisión, aportación y dedicación y paciencia al presente trabajo.

**A FUNCIONARIOS Y AMIGOS DE BANCA CREMI, S.A., INSTITUCION DE
BANCA MULTIPLE**

**Por su apoyo incondicional y motivación a la elaboración
y culminación del presente trabajo.**

INDICE

	Introducción	1
Capítulo I	Parte Conceptual	
I.1	Concepto de Seguridad	5
I.1.1	Seguridad Jurídica como Principio General Inspirador de Todo Ordenamiento Jurídico	8
I.1.2	La Seguridad como Sinónimo de Conocimiento de las Normas	8
I.1.3	La Seguridad Ciudadana y la Protección Personal	10
I.2	Antecedentes de la Protección Civil	11
I.2.1	Acciones de Coordinación	15
I.2.2	Acciones de Concertación	21
I.2.3	Acciones de Inducción	24
I.3	Concepto de Protección Civil	33
I.4	Desastres Naturales	34
I.4.1	Sismos	36
I.4.2	Vulcanismo	39
I.4.3	Fenómenos Hidrometeorológicos	42
I.5	Desastres Provocados por el Hombre	48
I.5.1	Incendios	50
I.5.2	Manejo de Sustancias Peligrosas	51
I.5.3	Fenómenos Sanitarios	54
I.6	Fenómenos Mixtos	56
Capítulo II	Bases Constitucionales	
II.1	Las Garantías Individuales	59
II. 1.1	Artículo 29 Constitucional	72
II. 1.2	Suspensión de las Garantías Individuales	73
II.2	Polémica sobre la Determinación de No Suspender Garantías Individuales en el Distrito Federal por los Temblores de 1985	80
II.2.1	Los Sismos del Distrito Federal en 1985	81
II. 3	Bases Constitucionales del Gobierno del Distrito Federal	86
	a) Antecedentes	
II 3.1	Gobierno del Distrito Federal (Artículo 122 Constitucional)	89
	a) Función Legislativa: Asamblea Legislativa del Distrito Federal.	
	b) Función Ejecutiva: Jefe de Gobierno del Distrito Federal	
	c) Función Judicial: Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.	
Capítulo III	Iniciativa de Ley	
III.1	Presentación de la Iniciativa	109
III.1.1	Procedimiento Legislativo para el Distrito Federal	113
III.1.2	Facultades Legislativas para la Asamblea Legislativa y Jefe de Gobierno del Distrito Federal	118

III.1.3	Presentación de la Iniciativa de Ley de Protección Civil en el Distrito Federal	121
III.2	Discusión de la Ley	123
III.2.1	Organismos Encargados de la Protección Civil	129
III.2.2	Consejos de Protección Civil	132
III.2.3	Programa General de Protección Civil para el D.F.	134
III.2.4	Programas Internos de Protección Civil	136
III.2.5	Programas Especiales	137
III.2.6	Organizaciones Civiles y Brigadas Especiales	138
III.2.7	Capacitación	139
III.2.8	Riesgos	142
III.2.9	Operación de Protección Civil	142
III.2.10	Operación de la Protección Civil en las Delegaciones	143
III.2.11	Comunicación Social en Protección Civil	145
Capítulo IV	Análisis de la Ley de Protección Civil	
IV.1	Disposiciones Generales	148
IV.1.1	Normas Preliminares	149
IV.2	Atribuciones y Políticas de Protección Civil	152
IV.2.1	Atribuciones	152
IV.2.2	Política	157
IV.3	Sistema de Protección y Participación Social	158
IV.4	El Consejo de Protección Civil del Distrito Federal y los Consejos Delegacionales	163
IV.5	Planeación, Programas, Operación y Cultura de Protección Civil	168
IV.5.1	La Planeación	169
IV.5.2	Los Programas	170
IV.5.3	Las Operaciones	173
IV.5.4	La Cultura	176
IV.6	Financiamiento de la Ley de Protección Civil	178
IV.7	Vigilancia, Medidas de Seguridad, Sanciones y Recursos	180
	Conclusiones	183
	Bibliografía	189

INTRODUCCIÓN

En el marco del estudio del Derecho, la seguridad es un tema que abarca una gran parte del mismo, siendo que en este concepto se integran todos los individuos que conviven en una sociedad determinada. Dentro de este contexto, la protección civil se levanta como una de las tantas obligaciones a las que el Estado debe quedar sometido para procurar el bien común.

Lo anterior queda entendido en el hecho de que es el Derecho quien plantea la necesidad de protección hacia toda una sociedad, estableciendo diversas normas que integran, en sí mismas, los preceptos que se hacen necesarios en la vida cotidiana en cualquier situación, y muy particularmente en los casos de emergencia.

Así pues, es válida la afirmación de que "El Derecho se nos presenta como un elemento básico, necesario y además omnipresente, ya que regula casi la totalidad de los actos humanos."¹

Tomando en cuenta la afirmación anterior, es indispensable reconocer que una de las ramas del que hacer humano que él mismo determina es la de su seguridad, surgiendo, dentro de este mismo precepto, conceptos como el de seguridad social, personal o civil.

En el caso de nuestro país, concretamente, el derecho a la seguridad no sólo está determinado por las bases fundamentales del Derecho.

¹MARTÍNEZ ROLDÁN, Luis y FERNÁNDEZ SUÁREZ, Jesús A., Curso de Teoría del Derecho, Ed. Ariel, Barcelona, España, 1997, Pág. 1.

En la Carta Magna de la Nación se establece la protección a la seguridad del ciudadano, identificándose esta como seguridad jurídica, y se reconocen las necesidades de todo ser humano, bajo el apelativo de garantías individuales.

En el marco de las garantías individuales es en donde la Constitución hace referencia a la seguridad, la cual debe ser entendida como uno de los derechos fundamentales e inalienables del ser humano y referida a la protección de su persona y sus bienes. Lo anterior debe reconocerse sin importar el área geográfica en que habite cualquier ciudadano dentro de la República Mexicana.

Con lo anterior se entiende que es de la Constitución de donde emanan las bases del Derecho que rigen la vida de la sociedad mexicana y la actuación del Estado que la gobierna. Sin embargo, es importante tomar en cuenta que la naturaleza, a veces, determina que la situación de toda una población se vea afectada por siniestros que, desgraciadamente, sobrepasan los límites de las leyes y normas que buscan conformar un Estado de Derecho.

En este sentido la Ciudad de México, debido a su localización geográfica, determina, en cierto modo, una serie de normas y preceptos en sí misma y en su estructura, dado que su posición afecta a la población de manera drástica en cuanto aparecen diversos desórdenes de la naturaleza, así como agentes perturbadores provocados por el propio hombre o fenómenos mixtos, los cuales han sido denominados bajo el apelativo de desastres.

De esta manera, los sismos, inundaciones e incluso erupciones volcánicas, incendios, explosiones, etc., son acontecimientos que se presentan a su población no como hechos aislados, sino como elementos que pueden aparecer en cualquier momento de la vida de los ciudadanos de la metrópoli.

Estableciendo este hecho, y sobre todo tomando en cuenta los diversos acontecimientos que se han suscitado dentro del territorio del Distrito Federal, se hizo indispensable la creación de una Ley de Protección Civil la cual, como objetivo primordial, establece medidas que deben seguirse para evitar mayores tragedias en el caso de cualquier catástrofe. Lo anterior queda estipulado sobre las bases que la Constitución instituye en cuanto a la protección de los seres humanos y de sus bienes. Para comprender de una manera precisa los antecedentes de esta Legislación, en la presente tesis se analizará de manera detallada la situación vivida durante los sismos de 1985, que ejemplifica la situación de emergencia por la que puede pasar la metrópoli.

Siguiendo este mismo contexto, la presente tesis busca analizar las Bases Constitucionales y Legales de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal, buscando cubrir los siguientes objetivos:

- Establecer los diversos conceptos que integran dicha Ley, de manera que se cuente con un marco teórico sólido que pueda sustentar los preceptos que en ella se contemplan.
- Analizar las bases constitucionales en las cuales se sustenta dicha Ley, desde el punto de vista que la seguridad queda establecida en la Carta Magna como un derecho de todo ciudadano mexicano.
- Contemplar la iniciativa de Ley que dio origen a la misma y establecer los parámetros jurídicos dentro de los cuales se sustentó su publicación.
- Estudiar a fondo la Ley de Protección Civil, contemplando sus disposiciones generales, sus atribuciones y su política, al igual que el sistema de protección y participación social que plantea.

- Resumir las atribuciones de los órganos que intervienen en la protección civil para comprender, con mayor claridad, los conceptos que se manejan en dicha Ley.

De esta manera se contará con un amplio marco dentro del cual pueda analizarse la Ley, con el fin de cumplir con la siguiente hipótesis:

La Ley de Protección Civil del Distrito Federal, basándose en las garantías individuales establecidas en la Constitución, pretende establecer una mayor seguridad para los habitantes de la Ciudad de México y sus áreas conurbadas, con el fin de evitar desgracias mayores en el caso de algún desastre.

CAPÍTULO I

PARTE CONCEPTUAL

Subtemas: I.1. Concepto de Seguridad. I.1.1. Seguridad Jurídica como Principio General Inspirador de Todo Ordenamiento Jurídico. I.1.2. Seguridad como Sinónimo de Conocimiento de las Normas. I.1.3. La Seguridad Ciudadana y la Protección Personal. I.2. Antecedentes de la Protección Civil. I.2.1. Acciones de Coordinación. I.2.2. Acciones de Concertación. I.3. Concepto de Protección Civil. I.4. Desastres Naturales. I.4.1. Sismos. I.4.2. Vulcanismo. I.4.3. Fenómenos Hidrometeorológicos. I.5. Desastres Provocados por el Hombre. I.5.1. Incendios. I.5.2. Manejo de Sustancias Peligrosas. I.5.3. Fenómenos Sanitarios. I.6. Fenómenos Mixtos.

I.1 Concepto de Seguridad

La seguridad como tal, se presenta ante la sociedad como uno de los valores de los cuales el derecho tiene el deber de levantarse como protector. Ello puede comprenderse de mejor manera si se toma en cuenta que tal es el motivo de que las personas se integren en un núcleo común y acaten las normas que se establecen en el mismo.

Sin seguridad una sociedad no puede existir ni subsistir, ya que en ella se agrupan elementos esenciales para el ser humano como lo es, ni más ni menos, el de la supervivencia. Así pues, puede establecerse que una de las principales funciones del Estado también se localiza en este rubro, ya que es él quien se levanta como fuente normativa de las actuaciones de los ciudadanos con el fin de lograr una convivencia sana y pacífica.

Dentro de los derechos que se atribuyen al ser humano, la seguridad se establece como uno de los principales, ya que sin ella ningún individuo podría cumplir con las normas que se le han establecido. Es por tal motivo que resulta ser el

elemento capitulador del Estado de Derecho y todo individuo tiene la obligación, dado el caso, de exigirla.

Dentro del marco del Derecho puede mencionarse a la seguridad de muchas formas, tanto así que puede dividirse en diferentes áreas que buscan en sí mismas, proteger la integridad de la persona humana; sin embargo, es importante establecer en éstas ciertos preceptos a los que se debe abocar el individuo que busca seguridad, al igual que el Estado que debe impartirla; de manera que puede hablarse de seguridad jurídica y de los distintos aspectos que la integran.

En este sentido, pueden encontrarse diversas definiciones de seguridad jurídica, establecidas por diversos autores, destacando la del Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, misma que define como "El conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el sumum de sus derechos subjetivos".²

Sin embargo, se ha considerado que la afirmación del Dr. Jesús Zamora Pierce al respecto es la más adecuada para recalcar la importancia de la seguridad y del Estado como impartidor de la misma: "Los hombres pactan con el Estado el abandono de la fuerza, que el Estado recibe en forma monopólica a cambio de garantizar la seguridad de los gobernados. Ésta es la primera y básica promesa del Estado al hombre, quien lo mantendrá en seguridad y a salvo de la violencia."³

Así, al ser un tema ambiguo e impreciso, la seguridad jurídica se levanta como un tema difícil de tratar; sin embargo, dentro de el concepto, pueden establecerse diferentes definiciones que conllevan un panorama más amplio.

²BURGOA ORIHUELA, Ignacio., Las Garantías Individuales, Ed. Porrúa, S.A., México, 1993, Pág. 495.

³ ZAMORA PIERCE, Jesús., Cómo se Constituye el Estado de Derecho, Revista de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados A.C., N° 16, septiembre, 1996.

Según el Tratadista Cabanellas afirma que la seguridad jurídica es "La estabilidad de las instituciones y la vigencia auténtica de la ley, con el respeto de los derechos proclamados y su amparo eficaz ante desconocimientos o transgresiones, por la acción reestablecedora de la justicia en los supuestos negativos, dentro de un cuadro que tiene por engarce el Estado de Derecho."⁴ Lo que se puede interpretar como la obligación que poseen las instituciones como proveedoras de seguridad; sin embargo, este concepto implica distintos elementos que conviene analizar por separado.

Además, puede establecerse que la seguridad jurídica se manifiesta como un estado psicológico de protección, bienestar y tranquilidad que siente la persona al ver garantizados y realizados una serie de valores jurídicos.

Por otro lado, tomando en cuenta la opinión de los autores Luis Martínez Roldán y Jesús A. Fernández, afirman que "La seguridad posee tres vertientes que la definen de manera específica: como principio general inspirador de todo ordenamiento jurídico, como sinónimo de certeza y conocimiento de las normas y como protección personal y seguridad ciudadana".⁵

Siguiendo al Profesor Acosta Romero, es importante considerar: "La importancia del derecho y las perspectivas que tiene su estudio en la actividad humana..."⁶ para, de esta manera, comprender que de él emanan los principios que garantizan la seguridad de todo individuo.

⁴CABANELLAS ZUEDIC, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo VII, Ed. Heliasta, Buenos Aires, Argentina, Pág. 1989.

⁵MARTÍNEZ ROLDÁN, Luis y FERNÁNDEZ SUÁREZ, Jesús A. Ob cit. Pág. 199

⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel, La importancia del derecho, Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XXXIII, No. 127, Enero, 1983, México, DISTRITO FEDERAL, pág. 1.

I.1.1 Seguridad Jurídica como Principio General Inspirador de Todo Ordenamiento Jurídico

En este sentido, puede afirmarse que la seguridad se plantea como un principio básico e inspirador de todo ordenamiento jurídico; que busca alcanzarse mediante la protección de los derechos humanos, económicos y sociales, y sobre todo, mediante la consolidación del Estado de Derecho.

Así pues, este concepto se levanta como uno de los pilares fundamentales del Derecho, ya que, como se ha mencionado, es por él que los individuos buscan la integración en una sociedad al amparo de un gobierno que garantice, de manera real, la protección a su vida y a sus bienes.

De esta manera podría afirmarse que más que un valor, este concepto plantea la idea de la protección a toda una serie de valores, es decir, el principio de todo ordenamiento jurídico.

Consecuentemente, guarda una fuerte carga valorativa, y por lo tanto posee una íntima conexión con el concepto de justicia, ya que la seguridad es el resultado de la protección y amparo de toda una serie de valores y libertades que se entienden como indispensables para todo individuo.

I.1.2 Seguridad como Sinónimo de Conocimiento de las Normas

A este respecto, es importante especificar que la seguridad se toma como sinónimo de conocimiento de las normas en cuanto que protege el establecimiento de la legalidad.

Es por ello que siguiendo a Martínez Roldán y Jesús A. Fernández, afirman que: "La seguridad jurídica es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, pero que si se agotara en la adición de estos principios, no hubiera precisado ser formulada expresamente..."⁷ Este concepto se encuentra intrínsecamente ligado con el hombre que vive en sociedad, ya que es él quien se encuentra seguro de que son ciertas normas las que debe cumplir si quiere vivir de una manera plena dentro de un determinado grupo de personas. Así, la seguridad le da al individuo la certeza de que puede servirse de las normas establecidas para lograr una convivencia plena y pacífica con todos los integrantes de ese conjunto social.

Al ser la seguridad, como se mencionó con anterioridad, principio de todo orden jurídico, también queda representada en la certeza que el individuo tiene de las normas que se establecen en su comunidad, con el fin de crear un Estado de Derecho en el que todos los componentes de la legalidad convivan para dar al hombre un espacio, ciertamente, que proteja ante todo su seguridad.

Dentro de este contexto también puede encontrarse la positividad del Derecho, al igual que la publicidad de las normas, las lagunas de las leyes, la arbitrariedad, la retroactividad y la historicidad.

Para nosotros un ejemplo concreto de este concepto se encuentra en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se establece que: "A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna." En el que se observa la certeza que puede poseer el ciudadano mexicano en el sentido de que la legalidad le da la seguridad de que no puede establecerse un perjuicio en su contra.

⁷MARTÍNEZ ROLDÁN, Luis y FERNÁNDEZ SUÁREZ, Jesús A. , Ob cit, Pág. 203.

I.1.3 La Seguridad Ciudadana y la Protección Personal

El concepto básico de la seguridad jurídica se desprende, como ya se mencionó, de la necesidad de protección y seguridad que todo individuo busca al unirse a un grupo social determinado; Sin embargo, la seguridad ciudadana va más allá, al tratarse de la seguridad de "... la integridad física, en el ejercicio y desarrollo de los derechos y libertades reconocidos por el ordenamiento jurídico."⁸

Así pues, puede hablarse de la seguridad ciudadana como el nivel más elemental de protección, reclamada por todo individuo al Derecho y al Estado.

La seguridad jurídica, en tanto se reconoce como ciudadana y personal, se deriva de la existencia de un orden público que se representa como condicionante de la justicia que debe prevalecer en toda organización social. De esta manera, puede citarse a Kelsen, que en su Teoría Pura del Derecho que establece "... cuando el orden jurídico determina las condiciones bajo las cuales la coacción, como fuerza física, debe ser ejercida, así como los individuos que deben hacerlo, protege a los individuos a él sometidos contra el uso de la fuerza por parte de otros individuos. Cuando esa protección alcanza cierta medida mínima se habla de seguridad colectiva, en cuanto que es garantizada por el orden jurídico como orden social."⁹

De tal forma puede afirmarse que la protección se encuentra íntimamente ligada con la seguridad ciudadana, ya que al establecerse cierto orden público, dicho concepto se refuerza.

En otras palabras, el orden público se establece con la finalidad directa de brindar protección personal y como consecuencia, seguridad hacia la soberanía.

⁸MARTÍNEZ ROLDÁN, Luis y FERNÁNDEZ SUÁREZ, Jesús A. . Ob cit, Pág. 200

⁹Cita tomada del libro de Teoría Pura del Derecho de Kelsen Hans

En México, la seguridad ciudadana es contemplada por la Constitución como una de las garantías individuales, particularmente en su artículo 16, al establecer que *“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones”*, de manera que esta protección no sólo se contempla para la persona como tal, sino que se extiende hacia todos los elementos físicos que la misma posee, dando garantía de seguridad sobre los mismos.

I.2 Antecedentes de la Protección Civil

Para comprender a fondo el tema de la protección civil en México, y particularmente en el Distrito Federal, es indispensable retomar el tema de la situación geográfica del mismo, en el que se dan, de manera continua, catástrofes de orden natural, como sismos, que plantean la necesidad de poseer una serie de normas preventivas que eviten tragedias de orden mayor.

Uno de los ejemplos más palpables de las catástrofes antes mencionadas, se encuentra en los sismos que tuvieron lugar en la Ciudad de México en el año de 1985, los cuales son considerados como la mayor tragedia que la metrópoli ha experimentado, debido a la gran cantidad de pérdidas humanas y materiales que ocasionaron.

A raíz de los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985, el Poder Ejecutivo Federal convocó a un grupo de ciudadanos a reunirse en la llamada Comisión Nacional de Reconstrucción; la que se desarrollaron los trabajos del Comité de Prevención de Seguridad Civil, que generó el documento central contenido en el Decreto por el que se aprobaron las bases para el establecimiento e instrumentación del Sistema Nacional de Protección Civil, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de mayo de 1986.

Así, bajo esa perspectiva, los Consejos Nacional y Estatal con sus respectivos Comités y Subcomités intentan responder a la necesidad de articular congruentemente las acciones diversas en las dependencias del sector público, encaminadas a traducir a través de sus actividades los planteamientos del Sistema, así como las acciones de los organismos sociales y privados.

Estos Comités constituyen los mecanismos operativos en los que se busca la congruencia que debe de existir entre el Plan Nacional de Desarrollo y el Sistema Nacional de Protección Civil, que de acuerdo a las bases que la crean se concibe como: "Una combinación orgánica de diferentes estructuras y elementos cuyo propósito principal es la protección de los ciudadanos contra los peligros y riesgos que se presentan en la eventualidad de un desastre".¹⁰

Es por ello que en varias regiones del país, y especialmente en la Ciudad de México, se estableció la necesidad de estructurar y perfeccionar los dispositivos de protección civil con base en un esquema de concurrencia social más amplio, participativo y organizado, a fin de dar solución oportuna y eficiente a siniestros de tales proporciones.

Poco después, con el fin de proteger a la población de los desastres de origen natural o humano, surgió un conjunto de acciones destinadas a cumplir con la tarea de promover la protección de la ciudadanía, mismas que, de acuerdo con el Programa Nacional de Protección Civil de 1990, constituyen la respuesta a un cúmulo de demandas estrechamente ligadas a las condiciones de vida de la sociedad mexicana y por otro lado, responden a las exigencias de seguridad que plantea la población civil frente a los riesgos que corre la vida, el patrimonio y el entorno del hombre ante la inminencia o consumación de un desastre.

¹⁰DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, Decreto por el que se publica la Instrumentación del Sistema Nacional de Protección Civil, de fecha 6 de mayo de 1986.

Ahora bien, y a fin de dar cumplimiento al objetivo primordial de la protección civil, la cual se entiende "... como un conjunto coherente de acciones destinadas a responder a las necesidades y demandas planteadas por la sociedad, ante la inminencia o consumación de un desastre que ponga en situación de riesgo la vida, los bienes y el entorno de sus miembros."¹¹, es indispensable plantear la normatividad ante el riesgo de cualquier desastre, lo cual se refiere a la definición del marco jurídico que regule la prevención, consumación y consecuencias del mismo, toda vez que, como se analizará más adelante, surge una serie de problemas sociales, políticos, económicos y jurídicos, que incluso en una gran cantidad de los casos, llegan a restringir las garantías individuales de los ciudadanos, cuestión de especial importancia en el estado que se realiza, ya que ello implica una afectación de derechos, sean éstos individuales o sociales, los cuales se encuentran consagrados en la Constitución.

El Sistema Nacional de Protección Civil, establecido bajo las bases del Decreto del Ejecutivo Federal el 6 de mayo de 1986, responsabiliza, mediante su artículo 3º, a la Secretaría de Gobernación la coordinación de todas las acciones que en el ámbito de la Administración Pública Federal deban realizarse, a fin de lograr la adecuada y oportuna integración y operación del sistema.

En concordancia con dichos lineamientos, el Gobierno de la República estableció, a partir del primero de diciembre de 1988, conjuntamente con la Subsecretaría de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social y la Dirección General de Protección Civil, en el ámbito de competencia de la Secretaría de Gobernación, que en los términos de su propio Reglamento Interior tenía la facultad de coordinar a las diversas dependencias y entidades, que atendiendo a la

¹¹SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, Programa Nacional de Protección Civil 1990-1994, Consejo Nacional de Protección Civil, México, 1993, Pág. 15

naturaleza de sus funciones, deberían de participar en labores de auxilio en caso de desastre.

Posteriormente, el Ejecutivo Federal expide nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de fecha 31 de agosto de 1998, en el que entre otras, establece las atribuciones que corresponden a esta Secretaría en materia de protección civil.

En su capítulo Quinto, artículos 8, 9 y 10 fracciones I a XXIII, se establecen las atribuciones que tendrá la Coordinación General de Protección Civil, entre las que destacan las siguientes:

I.- Apoyar al Secretario de Gobernación en la conducción y ejecución del Sistema Nacional de Protección Civil, articulando los propósitos y coordinando la aplicación de los recursos de las dependencias y entidades federales, estatales y municipales, así como de organizaciones sociales y privadas, destinados a la protección de la sociedad contra los peligros y riesgos que se generen por la presentación de los desastres.

II.- Promover que los Gobiernos de los Estados, el Distrito Federal y de los Municipios elaboren y mantengan actualizados sus respectivos programas de protección civil y formen parte de sus planes de desarrollo-

III.- Autorizar la aplicación de recursos del fondo revolvente para situaciones de emergencia constituido en la Tesorería de la Federación para atender a damnificados de los efectos provocados por desastres imprevistos de carácter geológico, hidrometeorológico, químico, sanitario y socio-organizativo.

IV.- Proponer a la Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento la aplicación de recursos del Fondo para Desastres Naturales-Apoyo a Damnificados, para instrumentar el Programa Anual de Atención a Damnificados, en coordinación con las dependencias y organismos federales vinculados a la atención de desastres.

Por otra parte, el 11 de mayo de 1990, mediante decreto del Poder Ejecutivo Federal, se creó formalmente el Consejo Nacional de Protección Civil como órgano consultivo y de coordinación de acciones, encabezado por el Presidente de la República e integrado por nueve secretarios de estado y por el entonces llamado Jefe de Gobierno del Distrito Federal, hoy Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con carácter permanente; de la misma manera, se estableció la participación de las demás Secretarías, al igual que la de los gobiernos estatales y municipales; así como los sectores privado, social, académico y los grupos voluntarios. Este órgano tomó a su cargo las funciones y responsabilidades que anteriormente tuvo el Comité de Prevención de Seguridad Civil, en razón de las circunstancias que determinaron su creación y actuación, en tanto que uno de sus objetivos fundamentales había sido la creación de un sistema que asegurara, a nivel nacional, la protección civil.

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, y 1995-2000, la Secretaría de Gobernación, específicamente la Subsecretaría de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social, la Dirección General de Protección Civil y el Centro Nacional de Prevención de Desastres, en su carácter de entidades operativas del Sistema Nacional de Protección Civil, han llevado a efecto, desde el mes de diciembre de 1988, acciones de coordinación, concertación e inducción.

I.2.1 Acciones de Coordinación

Dentro del Programa Nacional de Protección Civil se establece que: "Las acciones de coordinación en materia de protección civil se refieren a la instalación o

reactivación de Consejos Locales de Protección Civil en diversas entidades federativas y en el Distrito Federal.”¹²

Asimismo, paralelamente, se han puesto en marcha Unidades Estatales de Protección Civil dotadas de los recursos mínimos de operación y encuadrados legalmente en el ámbito de las funciones de sus respectivos gobiernos; al respecto destaca el caso del Gobierno del Distrito Federal, quien estableció un Centro Operativo dotado de los recursos más avanzados y emitió el Reglamento y el Programa de Protección Civil del Distrito Federal

A su vez, en el ámbito del gobierno federal, dentro de sus sectores central, paraestatal y financiero, en una primera etapa se establecieron Comités y Programas Internos de Protección Civil dentro de las instalaciones centrales ubicadas en el Distrito Federal.

Al respecto, durante 1990 se puso en marcha la segunda etapa de este programa, con lo que se pretendió abarcar la totalidad de las instalaciones emplazadas en el Valle de México, así como en el resto del territorio nacional. Este programa es motivo de periódicas evaluaciones a fin de dar seguimiento, de manera directa, a sus efectos y avances.

Además, a fin de dar respuesta a eventos de contaminación ambiental superior a los quinientos puntos del Índice Metropolitano de Calidad del Aire (IMECA), en el Valle de México se estableció un operativo de emergencia a cargo de un Comité que sesiona mensualmente con el propósito de definir las acciones a realizar si llegara a presentarse dicha situación. Dicho Comité antes referido está integrado por la Secretarías de Gobernación, de la Defensa Nacional, de Comercio y Fomento Industrial, de Energía, del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca

¹²SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. Programa Nacional de Protección Civil 1990-1994, Consejo Nacional de Protección Civil México, 1993, Pág. 16.

y de Salud, al igual que el Gobierno del Distrito Federal, el Gobierno del Estado de México, Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad y la Secretaría de Educación Pública, entre otros.

Entre las funciones que desempeñan estas Secretarías y algunas Paraestatales, de acuerdo al Manual de Organización y Operación del Sistema de Protección Civil se destacan las siguientes:

a) SECRETARIA DE GOBERNACION:

- Conduce y pone en ejecución, en coordinación con las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las políticas y programas de protección civil para la prevención de calamidades de origen sanitario.

b) SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL:

- Apoya a la Secretaría de Salud en la realización de campañas de vacunación y la difusión y aplicación de medidas sanitarias en la población.
- Contribuye a la aplicación de medidas de prevención para combatir la contaminación del medio ambiente.
- Apoya para la prevención, combate y control de enfermedades epidémicas como consecuencia de la ocurrencia de los desastres.

c) SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL

- Emite normas y supervisa la comercialización, distribución y uso de equipos, materiales, alimentos sustancias contaminantes que afectan al medio ambiente y la salud de la población
- Promueve la reducción de la contaminación ambiental que se genera como consecuencia de la realización de actividades industriales contempladas dentro de su ámbito de competencia.

d) SECRETARIA DE ENERGIA:

- Promueve ante las entidades paraestatales, la implantación de programas de mantenimiento, conservación y adecuación que permitan disminuir la generación de contaminantes.
- Fomenta la realización de investigaciones con el fin de disminuir la contaminación que puede producir la extracción de minerales, el uso de aceites, gasolina diesel y otros energéticos.
- Conduce la actividad de las entidades paraestatales cuyo objeto se relacione con la explotación y transformación de los hidrocarburos y la generación de energía eléctrica y nuclear, con apego a la legislación en la materia.
- Expide con la participación de otras dependencias y organismos normas oficiales mexicanas en materia de gas L.P., y gas natural.

e) SECRETARIA DEL MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA

- Establece con la participación de otras dependencias, instituciones y otras autoridades estatales y municipales normas oficiales mexicanas sobre descargas de aguas residuales.
- Evalúa la calidad del ambiente, establece y promueve el sistema de información ambiental, que incluye los sistemas de monitoreo atmosférico, de suelos y de cuerpos de agua de jurisdicción federal, con la cooperación de las autoridades estatales, municipales, con instituciones e investigación, educación superior, las dependencias y entidades que correspondan.

f) SECRETARIA DE SALUD

- Efectúa las acciones de coordinación, orientadas a la prevención de desastres de origen sanitario que afecten la salud de la población, entre las dependencias federales, estatales y municipales, con instituciones y centros de estudios e investigación, con todos los sectores de la población.

- Elabora y mantiene actualizado un diagnóstico sanitario del hábitat humano nacional, que permita identificar aquellas zonas sujetas a riesgos de epidemias, plagas y de condiciones de vida insalubres.
- Determina la vulnerabilidad de los centros de población, con relación a los fenómenos sanitarios desencadenados por el desastre.
- Con base en la vulnerabilidad detectada, determina las acciones y prioridades para enfrentar y erradicar esos fenómenos.
- Elabora estudios y propuesta que orienten y promuevan la asignación de recursos federales para la realización de las tareas de prevención.
- Ejerce un control preventivo sobre preparación, proceso, uso suministro, importación, exportación y distribución de productos que pueden presentar un riesgo sanitario para la salud de la población.
- Establece y mantiene actualizada la normatividad necesaria para prevenir la presencia de fenómenos sanitarios.
- Vigila y supervisa el cumplimiento de la Ley General de Salud y sus reglamentos en el ámbito nacional, con el fin de evitar riesgos que puedan provocar contaminaciones, epidemias o plagas.
- Efectúa en coordinación con otras dependencias campañas preventivas de vacunación infantil a nivel nacional.
- Establece y actualiza las medidas y programas necesarios para prevenir, detectar y combatir enfermedades transmisibles, así como plagas que pueden producir epidemias, afectando la salud de la población
- Protege la salud de los trabajadores contra los riesgos de la contaminación ambiental, laboral y de la insalubridad del hábitat ocupacional.
- Realiza estudios e investigaciones para reducir la generación de epidemias y enfermedades transmisibles.
- Concientiza y orienta a la población sobre su actuación ante la ocurrencia de episodios de contaminación atmosférica.
- Orienta a las dependencias y organismos corresponsables en la elaboración de programas específicos.

g) PETROLEOS MEXICANOS:

- Identifica aquellas instalaciones, tales como refinerías, complejos petroquímicos, almacenes o ductos que representen un riesgo sanitario para la población, por la naturaleza de sus procesos productivos o por la conducción de los productos que extrae o transforma.
- Con base en la identificación de instalaciones de representen riesgos, establece medidas específicas, que eliminen o reduzcan los peligros de contaminación y otros de tipo sanitario en sus instalaciones.
- Realiza estudios que permitan la producción de energéticos que deriven índices menores de contaminación
- Reubica o adecua aquellas instalaciones a su cargo que representan un riesgo de tipo sanitario para la población.

h) COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD

- Desarrolla estudios con el fin de identificar aquellas instalaciones a su cargo que pudiesen constituir un riesgo de contaminación para centros poblacionales, centros industriales y medio ambiente.
- Con base en los resultados de dichos estudios establece las medidas y acciones específicas de prevención.

i) SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA:

- Identifica las instalaciones escolares y administrativas ubicadas en zonas de riesgo sanitario, evaluando su vulnerabilidad y estableciendo medidas sanitarias preventivas.

- Identifica, registra y acondiciona las instalaciones escolares y administrativas, que pueden ser utilizadas como refugios temporales (albergues), en caso de ocurrencia de fenómenos destructivos que afecten a la población.
- Participa con los institutos de educación superior, universidades y centros de investigación, en el estudio, detección y pronóstico de fenómenos sanitarios; así como en la capacitación a la población y en la realización de campañas de difusión.

I.2.2 Acciones de Concertación

Concepto.- De acuerdo al Sistema Nacional de Protección Civil se entiende como "Las acciones de mediano plazo del programa, cuyos alcances y condiciones se especifican en los programas anuales y que serán objeto de convenio o contrato con los participantes de los sectores social y privado"¹³

Por otra parte, como resultado del cumplimiento y ejecución de un Convenio de Cooperación suscrito con el Gobierno de Japón, con base en el cual dicho país tomó a su cargo la construcción y equipamiento del **Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED)**, en tanto que el Gobierno Mexicano asumió la operación del mismo, se acordó por decreto presidencial de fecha 20 de septiembre de 1988, iniciar los trabajos de construcción de dicho Centro.

Así, a partir de su creación el CENAPRED, ha encaminado sus esfuerzos hacia el desarrollo de acciones en materia de investigación, capacitación y difusión, para lo cual cuenta con instalaciones y equipamiento de la más alta tecnología, que fueron puestas en operación el 11 de mayo de 1990, ejecutando en su laboratorio para ensayos en grandes estructuras, la edificación de construcciones a escala

para ensayos en grandes estructuras, la edificación de construcciones a escala real para someterlas a efectos similares a los que produce un sismo, con el fin de evaluar sus condiciones de seguridad ante dicho fenómeno.

A partir de ello, la Secretaría de Gobernación, a través del Centro Nacional de Prevención de Desastres, ha concertado y suscrito tres convenios de cooperación en materia de protección civil. El primero de ellos con el Instituto de Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), con el objeto de desarrollar trabajos de investigación en materia de vivienda popular; el segundo con la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, con la finalidad de aprovechar las experiencias de ese organismo en materia de investigación, capacitación y difusión; y el tercero con el Centro de Investigación y Estudios Superiores de Ensenada, *institución de investigación avanzada en materia de ciencias de la tierra y del mar*, en apoyo a las actividades que desarrolla el Centro Nacional de Prevención de Desastres CENAPRED.

Por otra parte, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Gobernación ha concretado la suscripción de convenios de cooperación técnica en diversas áreas afines a la protección civil con los Estados Unidos de América y Guatemala, quienes comparten soluciones comunes de calamidades y también con Francia, a efecto de conocer y aprovechar las experiencias con que ese país cuenta en la materia.

En este mismo aspecto, la Secretaría de Gobernación concretó y suscribió un convenio de colaboración con la Universidad Nacional Autónoma de México, con el propósito de que, conjuntamente con el Centro Nacional de Prevención de Desastres, desarrolle investigaciones específicas en materia de desastres naturales y opere la red de monitoreo sísmico con la que cuenta este Centro.

De igual forma, se han desarrollado diversas acciones de capacitación por medio de la impartición de ciclos de conferencias, en concertación con los sectores privado y social, con los que se pretende llegar de una manera indirecta a los núcleos de población que se encuentran integrados a actividades productivas.

Asimismo, la Secretaría de Gobernación se encuentra por conducto del Centro Nacional de Prevención de Desastres, en permanente comunicación con otras instituciones de investigación y enseñanza superior, que individualmente cuentan y operan redes de monitoreo vulcanológico y sísmico, tales como la UNAM, la Universidad de Colima y la Fundación Javier Barrios Sierra, quienes realizan estudios sobre las situaciones problemáticas que representan los volcanes Tacana, Chichonal, Popocatépetl y de Colima, así como las fallas de San Andrés y del Valle Imperial, al igual que el propio Valle de México.

Recientemente, con la entrada en vigor del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación de fecha 31 de agosto de 1998, que abroga el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 20 de septiembre de 1988, se modifican las atribuciones del Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), entre las que destacan las siguientes:

- Ampliar el conocimiento de los agentes perturbadores y afectables, así como de promover y alentar sobre bases científicas, la preparación y atención más adecuada ante la ocurrencia de desastres.

Para realizar esas labores sus funciones se dirigen principalmente a la investigación, capacitación, recopilación de información y difusión en la materia. Se considera como instrumento de carácter técnico indispensable para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil.

I.2.3 Acciones de Inducción

Concepto.- De acuerdo al Sistema Nacional de Protección Civil, la define como “La ejecución de aquellas acciones que utiliza y desarrolla el sector público, en sus tres niveles de gobierno, para inducir determinados comportamientos de los sectores social y privado que conduzcan al logro de los objetivos programáticos”.¹⁴

El Sistema Nacional de Protección Civil se concibe como un conjunto orgánico que incorpora y coordina a los distintos sectores: **Público, Privado y Social**, el primero de ellos integrado por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, por los organismos de coordinación entre la federación, los estados y lo municipios, que en el caso del Distrito Federal son el Gobierno del mismo, las delegaciones y las representaciones federales; el sector Privado lo integran las empresas y el sector financiero y finalmente el sector Social, está integrado por los académicos y voluntarios, y su participación en actividades de protección civil se les denomina estructura institucional.

Las dependencias y organismos de la Administración Pública Federal son responsables de participar en el sistema en dos vertientes; la primera derivada de la organización e instrumentación del sistema, se refiere a la formación e instalación de Unidades Internas de Protección Civil, como parte de sus propias estructuras de organización, incorporando la materia de protección civil en sus reglamentos internos, tales como elaborar, instrumentar y operar Programas Internos de Protección Civil en cada uno de sus inmuebles.

¹⁴SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil, Sistema Nacional de Protección Civil, México, 1998, Pág. 128.

La segunda vertiente se relaciona con la operación del sistema, al incorporarse y coordinarse con el Consejo Nacional de Protección Civil, para proporcionar el apoyo necesario, cuando a sí lo soliciten los gobiernos estatal o municipal y del Distrito Federal.

A su vez los Gobernadores de las Entidades Federativas y los Presidentes Municipales, en su calidad de máxima autoridad en su correspondiente ámbito de gobierno, son responsables de implementar y coordinar los Sistemas Estatales y Municipales de Protección Civil, con base en los principios y normatividad emanada del Sistema Nacional y a la legislación que en cada Entidad Federativa o municipio exista, o se expida para tal efecto.

Por otra parte los Consejos Nacional, Estatales y Municipales creados dentro del Sistema Nacional de Protección Civil, son los instrumentos formales para fomentar y encauzar una mayor participación de la sociedad en las acciones de prevención, auxilio y recuperación en caso de emergencias.

En este sentido se han diseñado, realizado y distribuido, por parte del Centro Nacional de Prevención de Desastres, trípticos y carteles conteniendo las pautas de actuación más usuales para casos de sismo, incendio y ciclón.

Actualmente, el Sistema Nacional de Protección Civil difunde a través de las radiodifusoras información y prevención en caso de alguna eventualidad.

Así, y pese a los avances alcanzados en el desarrollo de algunos componentes del Sistema de Protección Civil, las actividades en este campo deberán centrarse, en el transcurso de la actual administración, en la concreción de tareas establecidas con la mira básica de dar cumplimiento al objetivo central del programa, el cual se refiere a la implementación de un sistema totalmente integrado, dotado de una base conceptual y legal por una parte, y por la definición

de los elementos formales que den operatividad al sistema, además de fomentar entre la población la toma de conciencia y propiciar una más amplia participación social en la preparación, atención y mitigación de los efectos generados por las calamidades naturales o de origen humano que afectan el territorio nacional.

Con una mirada al contexto histórico, puede constatarse que la ocurrencia de calamidades, así como el esfuerzo del hombre para prevenirlas, no son eventos nuevos. En efecto, los fenómenos naturales se han registrado desde tiempo atrás en el territorio nacional, pero solamente su interacción con los núcleos humanos y la infraestructura física llegan a configurarlos como desastres.

Es por ello que desde su creación, el Sistema Nacional de Protección Civil se ha dado a la tarea de desarrollar y fortalecer las acciones comprendidas en los programas de prevención; lo que aunado a la experiencia adquirida al presentarse un fenómeno natural o tecnológico, ha demostrado que los costos humanos, sociales y económicos son muy altos y por ende, las acciones de auxilio y de vuelta a la normalidad son, día a día, cada vez más complejas y difíciles de aplicar.

Con este antecedente puede afirmarse que al ser la Ciudad de México un escenario en el que existen circunstancias de riesgo para la colectividad, se cuentan con eventos desastrosos que pueden ser estacionales y prevenidos, mientras que otros son de carácter impredecible, pero en cualquier caso afectan a sectores importantes de la población, de aquí la necesidad de contar con un marco jurídico que permita establecer una normatividad para prever los mecanismos de coordinación entre las estructuras gubernamentales, las instituciones académicas, las organizaciones civiles y la sociedad en su conjunto. Ante esta necesidad han sido establecidos lineamientos jurídicos para la intervención de dichos cuerpos en los momentos de desastre o siniestro, como los que a continuación se mencionan:

a) El 20 de agosto de 1990, la Primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal emitió el Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal.

En realidad, su principal origen se derivó a raíz del impacto que tuvieron los sismos de 1985, y por sus características particulares de la Ciudad de México, que constituye un escenario de riesgos para su población y sus bienes ya sean estacionales y que pueden ser prevenidos o que son de carácter impredecible, y que en cualquier caso afectan a sectores importantes de la población.

Así, previendo el impacto que se tuvo en el año de 1985, es hasta el mes de mayo de 1990, que se cuenta con la expedición del Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal, y ello más que nada con la finalidad de que en ese momento se contara con un marco jurídico que permitiera establecer una normatividad en materia de protección civil.

No obstante, lo anterior, resultó insuficiente, ya que este Reglamento quedaba limitado en función de los requerimientos y necesidades que plantea una ciudad como la nuestra, tanto por su alta densidad poblacional, como por la concentración del gran número de actividades económicas-productivas, de salud, educativas y socioculturales que en ella se realizan, ello aunado con la situación de que en la materia de protección civil no se tenían las bases necesarias, que requiere la prevención, mitigación, auxilio y restablecimiento de cualquier fenómeno que cause un desastre o daño en la población y su patrimonio.

b) Es así que a efecto de definir claramente las acciones de la Administración Pública del Distrito Federal, y sentar las bases para la concurrencia de las iniciativas gubernamentales en la programación y ejecución de las políticas en la materia; hace necesario crear las bases para la integración y funcionamiento de un Sistema de Protección Civil del Distrito Federal, reforzar la participación

social en las tareas de prevención, mitigación, auxilio y restablecimiento y facilitar la incorporación del sector privado, así como lograr el funcionamiento del Consejo de Protección Civil del Distrito Federal; por lo que se elaboró la iniciativa de ley de fecha 6 de diciembre de 1995.

Es la propia Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a través de la Comisión de Protección Civil y de otras Comisiones directamente relacionadas con las estrategias y políticas de bienestar para la población, la que desarrolló un significativo número de reuniones para el intercambio de experiencias en esa materia y así configurar el proyecto de Iniciativa de Ley de Protección Civil, que se llevó al Pleno para su debate, análisis y aprobación correspondiente.

Sus objetivos primordiales fueron los de crear una coordinación entre los órganos de la Administración Pública local, con atribuciones y ámbitos de competencia definidos en la materia. Asimismo, se fijaron las bases para la concurrencia de las instancias gubernativas en la programación y ejecución de las políticas de protección civil.

Cabe destacar que la iniciativa de esta Ley tenía un carácter general y establecía los principios rectores en la materia, en todas sus fases de ordenamiento y regulación.

c) El 6 de diciembre de 1995 se presentó al Pleno de la Asamblea de Representantes la Iniciativa de Ley de Protección Civil para el Distrito Federal.

Dada la gran concentración urbana que tiene el Distrito Federal, y sus características geográficas, es una Ciudad de vulnerabilidad ante cualquier fenómeno destructivo, y ante los persistentes riesgos a que está sometida, se da origen al proyecto de ley del Sistema de Protección Civil en el Distrito Federal,

cuya finalidad es normar el comportamiento de todos los que estamos sujetos a estas condiciones de riesgo, ya sea como autoridad, o como gobernados.

En efecto, este proyecto de ley reconoce el derecho de las personas para la salvaguarda y protección de su vida y su entorno, la corresponsabilidad de sociedad y gobierno para instrumentar el Sistema de Protección Civil en el Distrito Federal, los mecanismos de coordinación entre las estructuras gubernamentales, las instituciones académicas, organizaciones civiles y la sociedad en general, promueve la operatividad entre los distintos niveles de gobierno (federal, estatal, municipal), y su coordinación con la ciudadanía ante cualquier emergencia y establece los lineamientos para la intervención de estas organizaciones en los momentos del siniestro o desastre y posterior a ellos.

Otro de los objetivos principales de este proyecto de ley fue incidir en la adopción colectiva de una cultura de autoprotección y salvaguarda, cuyo resultado permitiera a la población capitalina y a sus organizaciones civiles, sociales, privadas, académicas y gubernamentales actuar de manera coordinada, corresponsable y participativa, sustentando con ello el Sistema de Protección Civil en el Distrito Federal, que fuera acorde con las necesidades presentes y futuras de sus habitantes.

Otro de los puntos fundamentales de esta iniciativa de ley, ha sido el hecho de contar con un marco jurídico que permitiera organizar un conjunto de actividades tendientes a prevenir, mitigar y prestar auxilio en caso de algún desastre.

Lamentablemente, en ese rubro existen deficiencias que se han traducido en confusiones al momento de implementar y aplicar los programas operativos de protección civil, además de carecer de una difusión más amplia en esta materia.

d) Por último, el 13 de diciembre de 1995 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal.

Esta ley de Protección Civil, con fundamento en el artículo 122 Constitucional, inciso g) fue aprobada por la entonces denominada Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Como se mencionó anteriormente, ante la realidad de los efectos que han ocasionado los diversos tipos de desastres, tanto en la Ciudad de México, como en sus alrededores, se obligó a considerar a la materia de protección civil como una tarea impostergable del gobierno y de la sociedad, por lo que a efecto de contar con una normatividad jurídica cuyo motivo y finalidad primordial ha sido hasta el día de hoy la protección de las personas, sus bienes y entorno.

En base a este precepto, esta Ley consagra la corresponsabilidad de los sectores civiles, sociales, gubernamentales y académico, desde el punto de vista preventivo, de mitigación, auxilio, restablecimiento, rehabilitación y reconstrucción en caso de emergencias.

La ley en mención está integrada por siete títulos y 58 artículos, en los que se define su carácter general y de orden público, esta se encuentra dividida de la siguiente manera:

En su Título Primero se establecen las bases, normas y mecanismos de protección civil para el Distrito Federal, que incluye un catálogo de conceptos fundamentales.

En el Título Segundo regula las atribuciones, coordinación y políticas a seguir en la materia, precisando las atribuciones del Jefe del Gobierno del Distrito Federal, del Subsecretario, de la Dirección General y de las Delegaciones Políticas en

materia de protección civil, así como de la actuación de los funcionarios y colaboradores de la Administración Pública del Distrito Federal.

En el Título Tercero se establecen las formas para la constitución del Sistema de Protección Civil para el Distrito Federal, así como su relación con los distintos sectores o grupos sociales y privados en la realización de acciones de prevención, mitigación, preparación auxilio, restablecimiento, rehabilitación y reconstrucción en caso de desastre.

Incluso en este capítulo se instituyó un sistema de quejas de la población por hechos o actos que pueden producir riesgo o perjuicio individual o colectivo, así como para detectar la omisión de medidas preventivas que puedan generar riesgos en puntos de concentración pública, sin embargo sobre este aspecto no existe conocimiento entre la población y por ende en la actualidad es casi inoperante.

El Título Cuarto se refiere específicamente a las atribuciones del Consejo de Protección Civil del Distrito Federal, concebido como un órgano de consulta, opinión y coordinación de acciones en la materia.

Establece además el empleo de algunos instrumentos operativos de protección, tales como el Atlas de Riesgo de Protección Civil, los Catálogos de Acciones ante Contingencias o Riesgos, los Manuales de Procedimientos para las organizaciones públicas, sociales, privadas y académicas, con lo que se trata de garantizar la participación ciudadana.

En cuanto al Título Quinto, se precisan los ejercicios de planeación, programación y acciones de protección civil en la Ciudad de México, dando especial relevancia a la participación de los medios de comunicación, así como a la habilitación de

refugios temporales y su administración, así como el registro de organizaciones civiles y empresas capacitadoras en materia de protección civil.

En el Título Sexto se establecen los temas relativos al financiamiento del Sistema de Protección Civil, al igual que se establecen los mecanismos para que las instituciones públicas reciban donaciones ya sea económicas o en especie, tendientes al fortalecimiento de sus actividades o acciones.

Por último el Título Séptimo se establecen las normas de vigilancia para el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y las sanciones para quienes incurran en la infracción de aquellas.

Cabe mencionar que esta Ley es la primera legislación en la materia, ya que anteriormente lo único que se tenía era el Reglamento de Protección Civil, y se crea como respuesta ante las situaciones adversas que se vinieron presentando desde las explosiones en San Juan Ixhuatepec, ubicadas en la zona metropolitana de la Ciudad de México, así como de los sismos de 1985.

En resumen, consideramos que esta Ley hace aportaciones importantes, tales como la conformación del Consejo de Protección Civil, quien tendrá la facultad de normar y organizar la prevención de desastres, de las eventualidades que se pudieran dar en esta gran capital, sin embargo existen algunas deficiencias que creemos que con el tiempo se irán perfeccionando y en otros casos se considera que no se aplica adecuadamente este marco jurídico, y en parte se debe a que existe desconocimiento de esta materia, o que existe confusión en aplicar la misma.

I.3 Concepto de Protección Civil

La Ley de Protección Civil para el Distrito Federal define este concepto en su artículo 3º, fracción XXIV, como el "Conjunto de principios, normas, procedimientos, acciones y conductas incluyentes, solidarias participativas y corresponsables que efectúan coordinada y concertadamente la sociedad y las autoridades, que se llevan a cabo para prevención, mitigación, preparación, auxilio, rehabilitación, restablecimiento y reconstrucción, tendientes a salvaguardar la integración física de las personas, sus bienes y entorno, frente a la eventualidad de un riesgo, contingencia, siniestro o desastre."¹⁵

Dentro del Programa Nacional de Protección Civil 1990-1994, este concepto quedó definido como "Un conjunto coherente de acciones destinadas a responder a las necesidades y demandas planteadas por la sociedad, ante la inminencia o consumación de un desastre que ponga en situación de riesgo la vida, los bienes y el entorno de sus miembros."¹⁶

Por otro lado, el mismo concepto también queda definido como: "Una actividad de la que el Estado es responsable, para actuar coordinadamente en situaciones de emergencia ocasionadas por los fenómenos naturales o tecnológicos."¹⁷

Tomando en cuenta estos conceptos de manera particular, la protección civil puede apreciarse como un conjunto de acciones jurídicas, civiles, sociales y económicas, encaminadas a prevenir, combatir y evitar contingencias o fenómenos naturales, tecnológicos o de origen humano, que pongan en peligro la seguridad, tanto física como social de la población y su entorno.

¹⁵ Ley de Protección Civil para el Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 13 de diciembre de 1995.

¹⁶ Programa Nacional de Protección Civil 1990-1994, publicada en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 29 de mayo de 1991.

¹⁷ Programa Nacional de Protección Civil 1990-1994, publicada en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 29 de mayo de 1991.

I.4 Desastres Naturales

Las diversas características del territorio nacional, hacen que se encuentre expuesto a los efectos devastadores por un conjunto de fenómenos que pueden alterar el funcionamiento normal de un agente afectable y generar con ello un desastre de origen natural.

El Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), identifica a los *fenómenos o desastres naturales como "El evento concentrado en tiempo y espacio que proviene de la naturaleza, debido generalmente a cambios en las condiciones ambientales, en la cual la sociedad o una parte de ella sufre un severo daño o 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"* ¹⁸

Desde su origen el Sistema Nacional de Protección Civil clasifica a los **fenómenos de origen natural en dos: geológicos e hidrometeorológicos**, subdivididos a su vez, como sigue:

Los fenómenos que se estudian para efectos de la protección civil bajo la denominación de **geológicos**, son, entre otros, sismicidad, vulcanismo, flujo de lodo, deslizamientos o colapsos de suelos y deslaves, maremotos o 'tsumanis', hundimientos regionales y agrietamientos y se producen como resultado de acciones y movimientos de la corteza terrestre.

¹⁸Centro Nacional de Prevención de Desastres, publicada en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 20 de septiembre de 1988.

El Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil, define a cada uno de estos fenómenos de la siguiente manera:¹⁹

Sismo: Fenómeno geológico que tiene su origen en la envoltura externa del globo terrestre y se manifiesta a través de vibraciones o movimientos bruscos de corta duración e intensidad variable, los que se reproducen repentinamente y se propagan desde un punto original (foco o hipocentro) en todas direcciones.

Vulcanismo o Erupción Volcánica: Fenómeno geológico que consiste en la liberación de magma proveniente de capas profundas de la tierra; aflora a la superficie por aberturas o fisuras de la corteza terrestre.

Flujo de lodo, deslizamientos o colapsos de suelos y deslaves: Mezcla de material sólido de diferentes tamaños y agua, que se desplazan por efecto de las pendientes del terreno en que se encuentran ubicadas.

Maremotos o 'tsumanis': Olas de gran tamaño y fuerza destructiva, producidas por un sismo en el fondo del mar, por efecto de la actividad volcánica submarina o por derrumbes en dicho fondo marino; suelen alcanzar gran altura y penetrar varios kilómetros tierra adentro. El término maremoto (del latín mare-mar y motus-movimiento) tiene el mismo valor que el vocablo japonés tsunami, universalizado en los tratados de sismología. Un maremoto se propaga en el mar abierto a extraordinaria velocidad, con gran longitud y baja amplitud de onda, se transforma en una ola destructiva de gran altura al acercarse a la costa y en especial al entrar en una bahía, a causa del confinamiento del fondo y los márgenes. El riesgo de un maremoto existe para los dos litorales de la República Mexicana, aunque con mayor probabilidad en el Pacífico, sobre las costas de Colima, Jalisco y Michoacán.

¹⁹SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Manual de Organización y Operación del Sistema de Protección Civil*, Centro Nacional de Prevención de Desastres, México 1998, págs. 117-125.

Hundimientos regionales y agrietamientos: Dislocación de la corteza terrestre, que da lugar a la remoción en sentido vertical de fragmentos de la misma.

De todos estos la sismicidad y el vulcanismo adquieren en el país, y particularmente en la Ciudad de México, mayor importancia, ya que son ellos los que impactan en un nivel más elevado a la población.

I.4.1 Sismos

En la República Mexicana la sismicidad se debe, principalmente, a la actividad y desplazamiento abrupto de las placas tectónicas de Cocos, Pacífico, Norteamérica, Caribe y Rivera, así como a las fallas geológicas que lo cruzan y lo circundan.

Sin lugar a dudas, los sismos son los responsables de la mayor parte de los daños atribuidos al grupo de fenómenos naturales, encontrándose evidencia documental al respecto desde 1475.

En la actualidad, y más detalladamente durante el presente siglo, han ocurrido en el país un poco más de treinta temblores con magnitud superior a los siete grados, los cuales prácticamente en su totalidad, se han generado en las costas del Pacífico, específicamente entre los estados de Jalisco y Chiapas.

Ante este panorama los científicos han dividido el territorio nacional en cuatro zonas atendiendo a su nivel de peligro sísmico, reflejando sólo una primera aproximación de la distribución geográfica de este riesgo.

Estas zonas son:

- a) Zona alta de sismicidad, que comprende parte de los Estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Michoacán y Jalisco, así como a la totalidad del Estado de Colima.
- b) Zona asísmica, que abarca los estados de Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, San Luis Potosí, Aguascalientes, parte de Chihuahua, Durango, Zacatecas, Guanajuato, Querétaro, Hidalgo y Veracruz.
- c) Dos zonas de sismicidad media, que comprenden toda la porción que se encuentra entre las dos anteriores, desde la Península de Baja California hasta la de Yucatán.

Adicionalmente, es conveniente apuntar que el riesgo sísmico de un asentamiento humano depende también de factores como la concentración de la población, el tipo particular del subsuelo, el tipo de construcción y el nivel económico en general. De esta manera el caso de la Ciudad de México es un ejemplo drástico; tomando en cuenta que estando ubicada en una zona de sismicidad media a más de 250 km. de la Costa del Pacífico, presenta un nivel de riesgo muy alto, debido a sus características.

El territorio nacional se ve afectado por fallas continentales, regionales y locales. Dentro de las fallas continentales se considera la de San Andrés, que marca las fronteras entre las placas de Norteamérica y del Pacífico, en el extremo noroeste del país; la Trinchera Mesoamericana, que separa a las placas de Norteamérica y Cocos, frente a las costas del Pacífico, desde Nayarit hasta Chiapas, y la de Motagua Polochic, que marca el desplazamiento entre las placas del Caribe y Norteamérica.

Zonas afectadas por sismos, 1900-1996



En cuanto a los niveles de daños que un sismo puede ocasionar, sólo basta recordar el suscitado el 19 de septiembre de 1985, que causó grandes pérdidas de vidas humanas y daños materiales cuantiosos en varias entidades federativas y del Distrito Federal.

Específicamente en el Distrito Federal el subsuelo afecta más a las Colonias Roma, Doctores, Guerrero y Obrera, de acuerdo con el Atlas de Riesgos, que es un estudio realizado por el Gobierno del Distrito Federal.

Cabe destacar, que el último reajuste de la tierra en la placa tectónica de Cocos, en las Costas de Guerrero sucedió en 1911 y sus efectos en ese tiempo en esta Ciudad de México habitada por 500 mil habitantes fue de 119 casas destruidas por un sismo de 7.8 grados Richter.

Desde entonces, hace ya 89 años la energía acumulada en la placa espera ser liberada y pronostican los expertos, que provocaría un sismo más intenso que el de 8.1 grados en escala de Richter de 1985, en el que murieron cientos de personas.

Dentro del Programa de Protección Civil 1995-2000, publicado el Diario Oficial de la Federación de fecha 17 de julio de 1996, se destaca en materia de protección civil, respecto de los sismos acciones preventivas como correctivas, en las que se resaltan por su importancia las formas de reducir o evitar riesgos, a través de medidas que contemplan estos propósitos de prevención, logrando de igual forma un considerable ahorro de recursos al no requerirse acciones correctivas.

Un ejemplo del esfuerzo realizado después de los sismos de 1985, para mejorar la seguridad sísmica de las construcciones. En gran parte del país se ha puesto en vigor Reglamentos de Construcción que contemplan medidas estrictas para

construcción resistentes a los sismos. Se emprendió un programa de refuerzo de edificios dañados o identificados como débiles. En particular miles de escuelas y cientos de hospitales en las principales zonas sísmicas del país han sido reforzados.

No obstante lo anterior, existen regiones en las que los Reglamentos de Construcción no han sido actualizados o no se han tomado las medidas organizativas para que sean aplicados o respetados cabalmente. En estas acciones resulta imprescindible involucrar a los Colegios de Ingenieros Civiles de la República Mexicana, así como a la de Arquitectos.

Es muy amplia la gama de actividades que deben emprenderse para la reducción de la vulnerabilidad y éstas corresponden a campos muy diversos: el de la legislación y la normativa; el de la planificación del desarrollo urbano y el de las obras de ingeniería.

Ahora bien, aún cuando existen diversas medidas que pueden conducir a reducciones de riesgo sísmico, se considera que en el futuro la más eficaz seguirá siendo la reglamentación antisísmica actualizada y adecuada a las condiciones locales. Los únicos Reglamentos que en el pasado reciente han sido modificados como resultados de estudios que incorporan el actual conocimiento en la materia son los del Distrito Federal y de Guerrero.

I.4.2 Vulcanismo

Dentro del grupo de fenómenos geológicos o naturales, el vulcanismo o actividad volcánica, tiene en el territorio nacional una remarcada importancia; originándose en la dinámica de la zona de subducción del Pacífico, el sistema de fallas Motogua-Polochic, el punto de unión triple de la falla de la Rivera y en la probable

reactivación de una antigua falla de dirección este-oeste que configura el eje neovolcánico transmexicano.

En lo que respecta a la actividad volcánica, en la República Mexicana se identifican catorce volcanes de cuyas erupciones se tiene noticia: Tres Vírgenes, Sangangüey, Ceboruco, Colima, Popocatepetl, Pico de Orizaba, San Martín Tuxtla, El Chichón, Tacaná, Bárcena, Everman, Paricutín y Jorullo, ubicados, en su mayoría, en el eje neovolcánico transmexicano, en la parte central del país.

La erupción más antigua de la que se tiene referencia corresponde al volcán el Chichón, ubicado en el estado de Chiapas, cuya erupción más reciente ocurrió en 1982 y generó múltiples víctimas, sepultando varias de las poblaciones que se encontraban a su alrededor, arrojando además, graves pérdidas en materia de agricultura y ganadería.

Por otra parte, la mayor frecuencia de actividad volcánica que se tiene noticia corresponde al volcán de Colima, seguido por el Popocatepetl, con 21 y 22 repeticiones, respectivamente, surgiendo en la actualidad, el riesgo de actividad en este último.

La población afectable por erupciones volcánicas depende del radio de acción de los efectos del mismo, el cual difiere en cada cono volcánico, ya que poseen características propias. Con base en lo anterior, se requieren estudios concretos que permitan hacer estimaciones en este sentido.

Por su parte, las grandes concentraciones poblacionales producen un aumento dramático en el riesgo sísmico, por lo que parece razonable asignar los mayores índices, no necesariamente en este orden, a las ciudades de México, Guadalajara, Morelia, Acapulco y Oaxaca, y, debido a su importancia como puntos turísticos, a los complejos de Ixtapa en Guerrero y de Huatulco en Oaxaca; desde

luego, existen muchas otras localidades que históricamente han sufrido daños, sin embargo las señaladas con anterioridad son las que cuentan con un mayor número de población.

Debido a la cercanía que existe entre la Ciudad de México y el volcán Popocatepetl, es importante señalar el riesgo que conlleva esto. Desde 1993 este volcán comenzó a mostrar una creciente actividad al incrementar su actividad fumarólica y sísmica hasta llegar al 21 de diciembre de 1994. En ese día se produjo la primer emisión de ceniza en cerca de setenta años, la cual provocó gran inquietud entre la población y autoridades, por lo que algunos de los poblados más vulnerables o cercanos del flanco noreste tuvieron que ser evacuados.

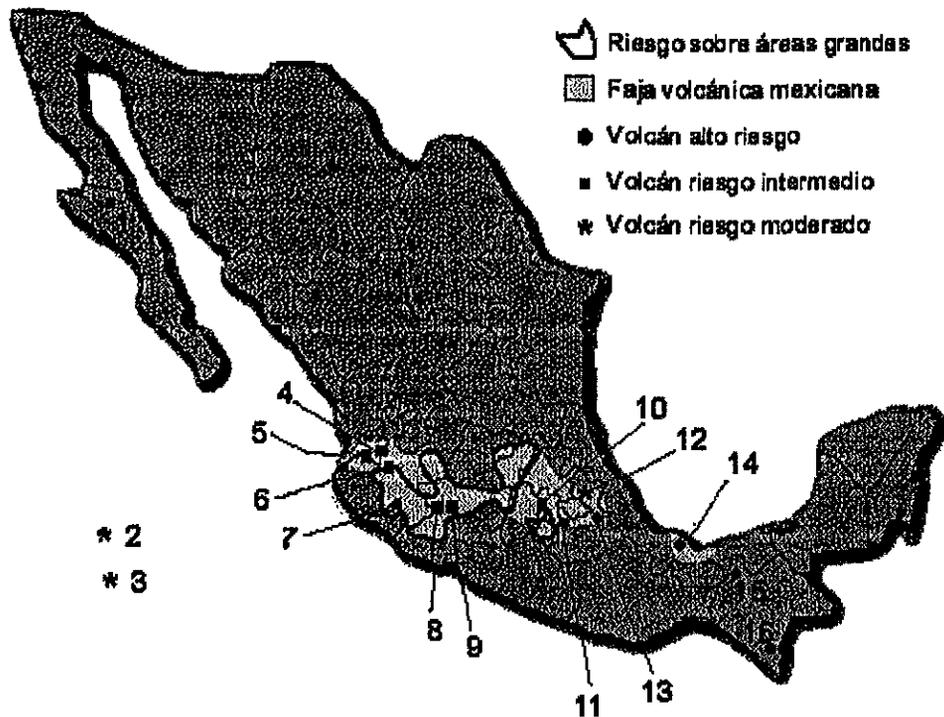
En el caso del volcán Popocatepetl, en el año de 1994, se puso en acción un programa de auxilio a través del Sistema Nacional de Protección Civil, bajo la coordinación de la Secretaría de Gobernación, habiendo participado en la evacuación cerca de 50,000 habitantes de la zona oriente, que por estar en riesgo fueron movilizados. Posteriormente y como resultado de la evaluación de la aplicación del mismo, se diseñó un mecanismo de alerta temprana y un programa operativo.

Actividad fluctuante, aunque decreciente, persistió a lo largo de 1995, así en marzo de 1996 el volcán inició un nuevo episodio de actividad con nuevas emisiones de ceniza. Es el 30 de junio de 1997, cuando se da el episodio más grande de una erupción precedida por una serie de sismos volcano-tectónicos, que generó una enorme pluma que alcanzó en unos pocos minutos los 8 kms., por encima del volcán, así durante las siguientes dos horas se reportó caída de ceniza en diversos poblados alrededor del volcán, incluyendo a la Ciudad de México.

Volcanes que han desarrollado alguna actividad en tiempos históricos

VOLCÁN	UBICACIÓN
1. Tres Virgenes	Baja California Sur
2. Bárzana	Isla: Revillagigedo
3. Evermann	Isla: Revillagigedo
4. Ceboruco	Nayarit
6. Sangangüey	Nayarit
6. La Primavera	Jalisco
7. Volcán de Colima	Colima
8. Parícutin	Michoacán
9. Jorullo	Michoacán
10. Xitla	Distrito Federal
11. Popocatepetl	México y Puebla
12. Los Hornos	Puebla-Veracruz
13. Pico de Orizaba	Puebla-Veracruz
14. San Martín Tuxtla	Veracruz
16. El Chichón	Chiapas
16. Tapaná	Chiapas

FUENTE: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Geología. En: Secretaría de Gobernación, Dirección General de Protección Civil, Atlas nacional de riesgos, México, 1994.



* 2

* 3

De este evento, no se registraron daños o víctimas derivadas de la erupción. El Aeropuerto de la Ciudad de México, tuvo que ser cerrado por cerca de 12 horas, hasta que la ceniza depositada en las pistas tuvo que ser lavada. Fragmentos de pómez de hasta 10 cm cayeron en Paso de Cortés y a lo largo de varios kilómetros de la carretera al poblado de Amecameca. No se dañó ninguno de los dispositivos de monitoreo incluyendo aquellos instalados en las partes altas del volcán.

I.4.3 Fenómenos Hidrometeorológicos

De acuerdo al Manual de Organización y Operación del Sistema de Protección Civil, se denomina este agente perturbador como: "Calamidad que se genera por la acción violenta de agentes atmosféricos, tales como: huracanes, inundaciones pluviales, fluviales, costeras y lacustres, tormentas de nieve, granizo, heladas, sequías, tormentas eléctricas, e inversiones térmicas".²⁰

Es importante mencionar que desde antaño, las calamidades de origen hidrometeorológico, son las que han provocado más daños a través del tiempo por su incidencia periódica en áreas determinadas del país

Como consecuencia de lo anterior, se ha establecido la necesidad de identificar los sucesos principales que conforman el grupo de fenómenos hidrometeorológicos a través de sus diversas manifestaciones.

Estos fenómenos se definen de la siguiente manera:

²⁰SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, Manual de Organización y Operación del Sistema de Protección Civil, Centro Nacional de Prevención de Desastres, México 1998, pág. 117

Huracán: Fenómeno hidrometeorológico de la atmósfera baja, que puede describirse como un gigantesco remolino en forma de embudo, que llega a alcanzar un diámetro de cerca de 1000 kilómetros gira en espiral hasta un punto de baja presión llamado ojo o vórtice, produciendo vientos cuya velocidad excede de 119 km/h, trayendo consigo fuertes lluvias.

Estas perturbaciones, además de su violento movimiento rotatorio, tienen un movimiento de traslación con una velocidad de 10 a 20 km/h, recorriendo desde su origen muchos cientos de kilómetros. Son alimentados por la energía térmica de las aguas tropicales. Su movimiento de traslación aunque errático, obedece generalmente a una dirección noroeste, pero al invadir aguas frías o al entrar en tierra, pierde su fuente alimentadora de energía térmica, por lo cual se debilita hasta desaparecer. Tienen una vida que fluctúa generalmente entre tres días y tres semanas. Huracán es el nombre dado a los ciclones en el hemisferio norte de América; Tifón se le denomina en la septentrional región asiática.

Inundación: Efecto generado por el flujo de una corriente, cuando sobrepasa las condiciones que le son normales, alcanza niveles extraordinarios que no pueden ser controlados en los vasos naturales o artificiales que la contienen, lo cual deriva ordinariamente daños que el agua desbordada ocasiona en zonas urbanas, tierras productivas y, en general en valles y sitios bajos. Atendiendo a los lugares donde se producen, las inundaciones pueden ser: costeras, fluviales, lacustres y pluviales, según se registren en las costas marítimas, en las zonas adyacentes a los márgenes de los ríos y lagos y en terrenos de topografía plana, a causa de la lluvia excesiva y a la inexistencia o defecto del sistema de drenaje respectivamente.

Tormenta de Nieve o Nevada: Precipitación atmosférica sólida de pequeños cristales de hielo, en forma hexagonal o estrellada que se reúnen en grupos formando copas. En nuestro país, este tipo de fenómeno ocurre por la influencia

de las corrientes frías, provenientes del norte, cuando las condiciones de temperatura y presión referidas a la altitud de un lugar y el cambio de humedad en el ambiente se conjugan para provocar la precipitación de nieve.

Granizada: Fenómeno que consiste en la precipitación atmosférica de agua congelada en formas más o menos irregulares.

Helada: Fenómeno producido por masas de aire polar con bajo contenido de humedad, cuando el aire alcanza temperaturas inferiores a los ceros grados celsius. Cuanto más baja sea la temperatura, más intensa resulta la helada.

Sequía: Condición del medio ambiente en la que se registra deficiencia de humedad, debido a que durante un lapso más o menos prolongado, la precipitación pluvial es escasa. El ciclo hidrológico se desestabiliza al extremo de que el agua disponible llega a resultar insuficiente para satisfacer las necesidades de los ecosistemas, lo cual disminuye las alternativas de supervivencia e interrumpe o cancela múltiples actividades con el empleo del agua.

Tormenta eléctrica: Fenómeno que consiste en la descarga pasajera de corriente de alta tensión en la atmósfera, a la vista, se manifiesta en forma de relámpago luminoso que llena de claridad el cielo y al oído, como ruido ensordecedor, el cual se le conoce comúnmente como trueno. Este fenómeno se presenta en las nubes de tipo cumulonimbus.

Inversión térmica: Condición meteorológica en que las capas inferiores del aire, se encuentran más frías que las de altitudes más elevadas. Este aire frío permanece estancado, no puede ascender a través de la capa cálida y produce concentración de contaminantes en el aire y condiciones poco saludables en las zonas urbanas congestionadas. El fenómeno desaparece hasta que la capa de inversión se dispersa, lo cual sucede normalmente durante el día, cuando los

rayos solares calientan la tierra y por tanto, se calienta también la capa inferior de aire frío.

Por su parte, los fenómenos hidrometeorológicos en el territorio nacional, debido a su localización geográfica, características orográficas y por estar rodeado de grandes masas de agua, significadas por los océanos Atlántico y Pacífico, el país ha sido frecuentemente afectado por ellos, originados por sistemas tropicales, extratropicales y por fenómenos orográficos y convectivos.

Dentro de la Ciudad de México, entre los fenómenos hidrometeorológicos más comunes se encuentran las inundaciones por inundaciones, lluvias torrenciales granizadas y la inversión térmica.

En materia de inundaciones, ya sea de tipo fluvial o pluvial, entendidas como el exceso de precipitaciones o escurrimientos superficiales y su acumulación en terrenos planos, las que se deben principalmente a intensas lluvias aunadas a deficiencias en el drenaje, así como al desbordamiento de presas, ríos y arroyos.

Las inundaciones producen una afectación promedio anual del orden de las treinta mil hectáreas agrícolas, aunque en años críticos puede llegar a las cien mil, y pérdidas de importancia en cabezas de ganado menor y en otros tipos de animales domésticos.

Cabe recordar las inundaciones producidas en los meses de septiembre y octubre de 1999, los estragos causados a las comunidades de Tabasco, Chiapas, Veracruz, Hidalgo y Puebla, en las que se registraron decenas de muertos, damnificados, personas desaparecidas, comunidades casi desaparecidas del mapa por este fenómeno tan destructivo; daños de los que aun no se logran reponen estas poblaciones, en virtud de haber perdido la mayoría de sus bienes y el costo humano y económico que representa esa pérdida.

Las granizadas que se encuentran muy de la mano con las inundaciones, provocan taponamientos en las redes de alcantarillado, impidiendo el desalojo de las aguas en zonas urbanas, como lo esta inmensa Ciudad de México. En las áreas agrícolas destruye parcial o totalmente las cosechas y altera sus ciclos; también causa daños por impacto y acumulación en edificaciones.

Por otra parte, dentro del Distrito Federal los daños que ocasiona el fenómeno en cuestión se originan en viviendas, servicios públicos y abasto, los cuales, incluso, se reflejan a nivel nacional debido a que la interrupción temporal de la producción genera graves daños económicos en la industria.

De acuerdo a la problemática planteada, se tiene como objetivo la solución a los diversos problemas de control de avenidas y la prevención de daños por inundaciones, lo cual se concibe en la formulación de programas específicos integrales por cuenca que se sustentan en seis líneas estratégicas fundamentales:

- El desarrollo de programas de infraestructura para el control de avenidas y la protección de inundaciones, de acuerdo a una planeación integral de las cuencas;
- La reglamentación y vigilancia adecuadas a la construcción de obras y del uso del suelo en las áreas potencialmente inundables y los cauces;
- La correcta operación de la infraestructura hidráulica para el control de avenidas, garantizando la seguridad de las estructuras;
- El desarrollo de programas de prevención de daños, de aviso y de auxilio a la población en situaciones de emergencia; y
- La participación coordinada de las autoridades en los tres niveles de gobierno, en la ejecución y financiamiento de las acciones u obras para el control de las avenidas y la prevención de daños por inundaciones.

Por otra parte, para dar una debida atención a la población que puede ser afectada por fenómenos hidrometeorológicos, deben emprenderse más acciones encaminadas a mejorar los servicios proporcionados por el Gobierno del Distrito Federal, los cuales van desde la prevención, seguimiento, desencadenamiento y atención de situaciones de emergencia.

Debido a lo anterior, se hace necesaria la modernización de las mismas, mediante la adquisición y utilización de equipo avanzado en aspectos de medición, transmisión, almacenamiento y difusión de información, así como la computación, capacitación y aplicación de metodologías que involucren los últimos adelantos en la materia.

Las acciones antes mencionadas tienen como propósito el fortalecimiento de las actividades que conforman los aspectos de prevención, auxilio y recuperación que plantean las bases del Sistema Nacional de Protección Civil, a fin de garantizar una mejor y mayor protección en materia hidrometeorológica a la población en su conjunto.

Por su parte, el Gobierno del Distrito Federal, a través de la Dirección de Protección Civil, realiza ya, de manera intensiva, programas tendientes a despertar el interés de las comunidades por su autoprotección contra las calamidades hidrometeorológicas, así como propiciar la solidaridad y participación comunitaria en situaciones de emergencia y la participación directa de las mismas en el auxilio de los sectores que resultan afectados.

Por otra parte y con la finalidad de incrementar el acervo documental que incida en la adopción de cultura de la protección civil y de la sociedad en su conjunto y lograr por ese medio una mayor y más decidida participación de las comunidades en la solución de calamidades de este tipo, las autoridades competentes incrementarán las acciones de difusión para que las personas se preparen para

enfrentarlas mediante la intensificación del proceso de elaboración y divulgación del correspondiente material.

I.5 Desastres Provocados por el Hombre

Dentro del Sistema Nacional de Protección Civil, se consideran en este rango los agentes perturbadores de origen químico. Se considera como uno de los de mayor incidencia en el país, ya que se encuentran los incendios, las explosiones, envenenamientos colectivos por fuga de sustancias peligrosas, material radioactivo y radioactividad, que con frecuencia son el resultado de las actividades económico-industriales desarrolladas por las concentraciones humanas y de procesos de desarrollo tecnológico aplicado a la industria, que conlleva al uso de distintas formas de energía, sustancias y materiales volátiles y flamantes.

El concepto de estos agentes perturbadores, se determinan de acuerdo al Sistema Nacional de Protección Civil de la siguiente manera:

Incendio: Fuego no controlado de grandes proporciones, que puede presentarse en forma súbita, gradual o instantánea, al que le siguen daños materiales que pueden interrumpir el proceso de producción, ocasionar lesiones o pérdidas de vidas humanas y deterioro ambiental. En la mayoría de los casos el factor humano participa como elemento causal de los incendios.

Explosión: Fenómeno originado por la expansión violenta de gases, se produce a partir de una reacción química, por ignición o calentamiento de algunos materiales, se manifiesta en forma de una liberación de energía y da lugar a la aparición de efectos acústicos, térmicos y mecánicos.

Envenenamiento por sustancias peligrosas: Introducción en el organismo de cualesquiera de los tóxicos de naturaleza química o biológica en cantidades nocivas que causa trastornos de carácter grave que pueden llegar a ser mortales.

Material radioactivo: Cualquier sustancia que emite partículas alfa, positrones, electrones y radiación electromagnética procedentes de la desintegración espontánea de determinados grupos que la forman. Esta radiación nuclear puede ser natural o artificial, ya sea que la sustancia la posea en el estado en que se encuentre en la naturaleza o bien, que haya sido inducida por irradiación sometiéndola a la acción de agentes externos.

Radiación: Propagación de la energía en el espacio a partir de un centro de emisión (fuente radiante), ya sea por medio de ondas, ya por la incorporación de la misma a corpúsculos materiales; tal energía, al desplazarse en el espacio siempre a velocidad finita, es absorbida por los cuerpos que se encuentran a su paso hasta que desaparece totalmente; por consiguiente, se tiene una acción a distancia tal que su efecto completo, en ausencia de absorción (propagación en el vacío), no disminuye al aumentar la distancia de la fuente emisora, si bien se reparte uniformemente en regiones cada vez mas mayores, de forma que la densidad de la misma disminuye con el cuadrado de esa distancia.

El desarrollo del país en las últimas décadas ha traído consigo una etapa de aumento y diversificación de actividades, principalmente en las grandes ciudades, con lo que consecuentemente, el crecimiento industrial ha experimentado, día con día, grandes avances en los aspectos científicos y tecnológicos.

Este modelo de desarrollo, en un proceso simultáneo, ha desembocado en un alarmante incremento de los accidentes industriales, urbanos y rurales, que han provocado un significativo deterioro del medio ambiente, a la vez que han

repercutido, en ciertos casos, en un desequilibrio ecológico y en la pérdida de vidas humanas.

I.5.1 Incendios

Dentro de este grupo de calamidades sobresalen los incendios forestales, puesto que éstos pueden llegar a ocasionar graves pérdidas ecológicas y económicas. Como ejemplo de lo ello puede apuntarse que durante el período de 1970-1988 se registraron 108,888 incendios, con un promedio anual de 5,730.

Las entidades que padecen este tipo de fenómeno con mayor recurrencia son: Estado de México, Michoacán, Distrito Federal, Morelos, Puebla, Chihuahua, Jalisco, Chiapas, Durango, Tlaxcala, Guerrero, Oaxaca y Veracruz.

Por otra parte, en la Ciudad de México los incendios domésticos comerciales e industriales tienen un índice elevado, particularmente los últimos estudios; y el grave problema es que la población se encuentra concentrada en los alrededores de las industrias, en virtud del impacto que causa un siniestro de esta magnitud.

En el Distrito Federal y su área conurbada, se ha registrado diversos fenómenos de este tipo, dentro de los cuales por su importancia se mencionan algunos de ellos:

- a) 10 de abril de 1981, se registra un incendio en los tiraderos de basura de la Colonia Santa Cruz Meyehualco.
- b) 19 de noviembre de 1984, se registran gigantescas explosiones en tanques de PEMEX, que según cifras oficiales ascendieron a 410 muertos y decenas de heridos con graves quemaduras.

- c) 23 de marzo de 1986, estalló un depósito con 20,000 litros de gas frente a la Unidad Nonoalco, explosión ocurrida en una fábrica de aceite, destruyó una vecindad y averió varias viviendas y parte de un centro de salud, según datos oficiales se registraron seis lesionados.
- d) 5 de mayo de 1989, estallaron 15 toneladas de cohetones en la Central de Bomberos, se registran 49 personas lesionadas y pérdidas millonarias, y provocó caos vial en Fray Servando Teresa de Mier y Anillo de Circunvalación.
- e) 1 de julio de 1992, consumió un incendio el Museo de Cera de la Ciudad de México, a causa de un corto circuito, ardieron 200 figuras de cera
- f) 4 de junio de 1993, explosión de tanque de gas deja sin casa a 300 familias en la Delegación Venustiano Carranza. El incendio se registró en un campamento de cerca de 1200 personas. Las llamas se extendieron fácilmente, ya que la mayoría de las viviendas eran de cartón.

28 de agosto de 1994, Casa de los Azulejos, historia y leyenda. Fuga de gas provocó estallido, el saldo de tres bomberos lesionados y pérdidas materiales.

I.5.2 Manejo de Sustancias Peligrosas

En materia de accidentes originados por el manejo de sustancias peligrosas pueden mencionarse varios antecedentes, entre los que se encuentran los siguientes: en 1950 una fuga de ácido sulfhídrico en la refinería de Poza Rica en Veracruz provocó la muerte de 22 personas y la intoxicación de 320 más; en 1981 el descarrilamiento de un tren que transportaba cloro, provocó, en Cerritos, San Luis Potosí, 14 muertos, 1,000 intoxicados y cerca de 25,000 personas evacuadas; en 1984 la explosión e incendio de millares de litros de gas natural provocó la muerte de cerca de 500 personas y cuantiosas pérdidas materiales en San Juan Ixhuatepec, México; en ese mismo año, en Ciudad Juárez, Chihuahua, una bomba de cobalto 60 fue fundida con chatarra de fierro, lo que provocó serios problemas de salud a varios trabajadores del depósito en donde se realizó; finalmente, en marzo de 1990, la volcadura de un trailer que transportaba

diaminotolueno originó en Matamoros, Tamaulipas, la muerte de una persona y la intoxicación de otras 39.

Adicionalmente, habría de comentarse que este tipo de problemas, originados por el manejo de sustancias peligrosas, ha ocasionado a nivel internacional verdaderas tragedias con cientos de miles de muertos y enormes pérdidas materiales y económicas, como es el caso de Sevesso, Italia, en 1976; de Mississauga, Canadá, en 1979 y en Bophal, India, en 1984.

En nuestro país se ha presentado un notable incremento en la magnitud y frecuencia de los incendios, explosiones y liberación de sustancias peligrosas, lo cual ha motivado que la protección civil cobre una especial relevancia, particularmente en las ciudades donde se encuentran instalados grandes complejos industriales, comerciales y de servicios, como es el caso del Distrito Federal; que además de ser la ciudad más grande del mundo, a nivel nacional es la entidad con mayor actividad industrial.

Este incremento ha sido causado por varios factores que inciden en tiempo y lugar, como el incremento e intensificación de las actividades en corto tiempo, aunado a la falta de planeación; lo cual ha propiciado el crecimiento no controlado de las grandes urbes, la inadecuada localización de actividades industriales y la deficiente vigilancia y mantenimiento de las zonas boscosas, entre otros factores sociales, políticos y económicos.

Gran parte de las calamidades de origen químico podrían evitarse si se adoptaran las medidas preventivas adecuadas; es por ello que tanto el Gobierno Federal, como el del Distrito Federal, deben determinar la integración de acciones sectoriales para dar solución a esta problemática; de tal manera que la normatividad vigente establece la necesidad de regular y evaluar las actividades

industriales en términos de la preservación de los ecosistemas y la protección de la población.

Asimismo, se manifiesta como una prioridad el análisis y la evaluación del riesgo ambiental de toda obra o actividad en proyecto o en operación con potencial de afectación en su entorno, así como la regulación de las actividades de alto riesgo en función de la gravedad de los efectos que puedan ocasionar al equilibrio ecológico, al medio ambiente y en consecuencia, a la población humana.

El objetivo específico ante la eventualidad de desastres provocados por fenómenos químicos, tales como incendios, explosiones y fugas de sustancias peligrosas, se refiere al establecimiento de acciones que minimicen los daños a la salud de la población y que reduzcan o eliminen la pérdida de vidas humanas, la destrucción de bienes materiales y el daño al medio ambiente.

I.5.3 Fenómenos Sanitarios

El decreto de las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil define a este fenómeno como “Calamidad que se genera por la acción patógena de agentes biológicos que atacan a la población, a los animales y a las cosechas, causando su muerte o alteración de su salud. Las epidemias o plagas constituyen un desastre sanitario en el sentido estricto del término. En esta clasificación también se ubica la contaminación del aire, agua, suelo y alimentos”.²¹

Dentro de estos fenómenos destaca la contaminación ambiental, que se caracteriza por la presencia en el medio ambiente de uno o más contaminantes en cantidades superiores a los límites humanamente tolerables, en tal forma combinados que atendiendo a sus características y duración, en mayor o menor medida, causan un desequilibrio ecológico y dañan la salud y el bienestar del hombre.

La contaminación ambiental generalmente se origina como consecuencia del crecimiento y desarrollo incontrolado de los centros de población, turísticos e industriales, el correlativo incremento de las fuentes de contaminación, el deterioro de los recursos naturales y el impacto de algunos fenómenos naturales como las erupciones volcánicas, tolvánicas, fugas tóxicas, etc.

En nuestro país, los adelantos en materia de salud han eliminado prácticamente el problema que plantean las enfermedades transmisibles por desastres, ya que existen programas específicos tendientes a controlar y erradicar padecimientos epidémicos, que en el pasado representaban problemas serios en la salud pública.

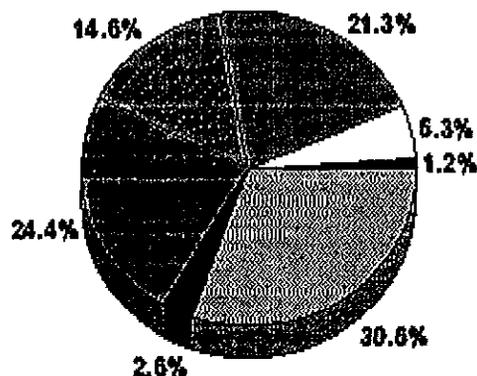
²¹SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, Manual de Organización y Operación del Sistema de Protección Civil, Centro Nacional de Prevención de Desastres, México 1998, pág. 117

No obstante lo anterior, las enfermedades epidémicas existen, y se considera epidemia cuando se da en forma masiva en una comunidad, país o región, en la cual se transmite una enfermedad desde una fuente de infección, aun gran número de individuos en corto tiempo, que claramente excede la incidencia normal esperada. Así, para que se declare una epidemia, se requiere de la presencia de los siguientes factores:

- a) Agente biológico productor: pueden ser virus, bacterias, hongos o parásitos, tal y como sucedió recientemente con el desbordamiento de aguas negras en el Municipio de Chalco Solidaridad, Estado de México, desastre que tuvo como consecuencia la aparición de hongos, bacterias y parásitos, entre la población, situación que tuvo que ser combatida, mediante una campaña de vacunación entre esa misma población.
- b) Agente transmisor: pueden ser animales, el aire, el suelo, los alimentos o el propio ser humano.
- c) Huésped susceptible: el ser humano es el más expuesto por su carencia de defensas suficientes.
- d) El medio ambiente favorable: lo constituyen las características físico-sanitarias propias del medio, favorables para el desarrollo de la epidemia. Un ejemplo de ello es la humedad que se genera posterior a las inundaciones por lluvias torrenciales.

Por sus características propias, los servicios de salud tienen injerencia, en términos generales, en las consecuencias generadas por todos los demás tipos de fenómenos, dado que los brotes de enfermedades transmisibles pueden ocurrir después de los mismos; sin embargo, esta situación se ha presentado en muy pocos casos en los últimos cuarenta años.

(Miles de toneladas)



■ Procesos Industriales	11 621.000
▨ Cambio de uso del suelo y silvicultura	135 857.333
■ Producción de energía (consumo de combustibles)	287 010.637
▨ Industria de transformación y energía	108 473.181
▨ Industria (ISIC ¹)	64 971.198
▨ Transporte	94 705.603
□ Residencial y comercial	23 558.679
■ Agricultura y acuicultura	5 301.976

¹ Industrial Sector International Classification. Clasificación Internacional del Sector Industrial que incluye, entre otras industrias, las de producción de cemento y metalúrgica.

² Estimaciones hechas en 1996 referentes a la situación de 1990.

FUENTE: Instituto Nacional de Ecología, Semarnap.

I.6 Fenómenos Mixtos

Ahora bien, dentro del grupo de fenómenos mixtos, lo integran los agentes perturbadores socio-organizativos, el cual el Sistema Nacional de Protección Civil lo define como la "calamidad generada por motivo de errores humanos o por acciones premeditadas, que sedan en el marco de grandes concentraciones o movimientos masivos de población".²²

En este grupo de fenómenos destructivos se encuentran aquellas manifestaciones del quehacer humano, asociadas directamente con procesos del desarrollo económico, político, social y cultural de la sociedad, que se presentan como subproducto de la energía de la población al interactuar en la realización de sus diversas actividades cotidianas. Tales son los casos de los accidentes aéreos, terrestres, marítimos y fluviales; la interrupción o desperfecto en el suministro u operación de servicios públicos y sistemas vitales; los problemas originados por las concentraciones masivas de población y, finalmente, las demostraciones de conducta antisocial, como los actos de sabotaje y terrorismo.

Respecto de los accidentes aéreos, estos se producen generalmente por errores humanos, ya sea por personal tripulante de aeronaves o de personal de tierra, así como por el mal funcionamiento de los sistemas operativos de la nave, del mal estado de las pistas y condiciones atmosféricas adversas. Pueden ocurrir en cualquier sitio, aunque la mayor incidencia se registra en las proximidades de los aeropuertos, al despegar o aterrizar las aeronaves.

Los accidentes terrestres, se originan por causas atribuibles a elementos de tipo humanos, generalmente por causa de exceso de velocidad, conducir en estado de ebriedad o bajo el influjo de alguna droga, cansancio y no respetar los

²²SECRETARÍA DE GOBERNACION, Manual de Organización y Operación del Sistema de Protección Civil, Centro Nacional de Prevención de Desastres, México 1998, pág. 117

señalamientos viales. Por cuanto se refiere a los elementos mecánicos como su nombre lo indica, se debe principalmente a fallas de este tipo en automóviles; dentro de los accidentes derivados por vías de la comunicación, en este aspecto se ubica la falta de señalamientos, mal estado de algunas carreteras y vías objetos en el camino, etc. Los climatológicos, se originan principalmente por malas condiciones como la lluvia, la neblina, la nieve y los vientos fuertes entre otros. Por lo que se refiere a los accidentes marítimos y fluviales, son originados principalmente por malas condiciones atmosféricas.

Por su parte, las interrupciones o desperfectos en los servicios públicos, y particularmente los que corresponden a grandes ciudades como el Distrito Federal, contemplan la energía eléctrica, agua potable, teléfonos, drenaje, transporte humano, recolección de basura y abastecimiento de alimentos y de combustibles, cualquiera de los cuales provocaría la desorganización de las estructuras sociales.

Asimismo, las concentraciones masivas de población que pueden también dar lugar a los fenómenos mixtos ya mencionados, se dan fundamentalmente, en lugares de recreación, tales como estadios, cines y plazas de toros; de manera que a ellos debe extenderse la protección civil.

Finalmente, a pesar de que en estos últimos setenta y cinco años la atención a las consecuencias de las calamidades que se han producido, se han ampliado de manera considerable, así también ha sido mayor el crecimiento de la población y los problemas de concentración humana que las han producido.

Es por ello, que actualmente los gobiernos municipales, estatales y federal han procurado mejorar sus servicios y equipos de protección civil, las Secretarías de Estado, en el marco de sus atribuciones han intensificado sus trabajos, destacan especialmente las Secretarías de la Defensa y de Marina, así como la de Salud, la

de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la del Medio Ambiente y paraestatales como Petróleos Mexicanos y Comisión Nacional de Electricidad.

Aunque los ingentes esfuerzos desarrollados por el sector público, sector social y sector privado han reducido sustancialmente el impacto de las calamidades, es claro que queda mucho por desarrollar e implementar en materia de protección civil.

CAPÍTULO II

BASES CONSTITUCIONALES

Subtemas: II.1. Las Garantías Individuales. II.1.1.- Artículo 29 Constitucional. II.1.2.- Suspensión de las Garantías Individuales. II.2.- Polémica sobre la Determinación de no Suspender Garantías Individuales en el Distrito Federal por los Temblores de 1985. II.2.1.- Los Sismos del Distrito Federal en 1985. II.3- Bases Constitucionales del Gobierno del Distrito Federal; a) Antecedentes. II.3.1.- Gobierno del Distrito Federal (Artículo 122 Constitucional); a) Función Legislativa: Asamblea Legislativa del Distrito Federal; b) Función Ejecutiva: Jefe de Gobierno del Distrito Federal; c) Función Judicial: Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

II.1. Las Garantías Individuales

Ante todo, resulta importante especificar que la Constitución Política de cualquier nación representa la Ley Suprema de la misma, misma que de manera general regula dos aspectos primordiales: los derechos del hombre y la organización del Estado.

De los referidos, el primero es el aspecto "... fundamental para la convivencia de todos los individuos en una sociedad regida por el Derecho."²³; que tiene su antecedente en la formación de la república francesa, cuando se estableció que *todos los individuos que formaban parte de una nación deberían gozar de un mínimo de prerrogativas que ninguna autoridad podía disminuir ni alterar*, concepto que fundamenta directamente a las garantías individuales.

²³CARTAS SOSA, Rodolfo y BUNT CASTRO, José, Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos Comentada, Ed. Trillas, 3ª edición, México, 1986, Pág. 5.

Existe diversidad en la Doctrina para definir a las garantías constitucionales. Para el Dr. Fix Zamudio existen dos clases de garantías: "las fundamentales", dentro de las cuales se incluyen a las garantías individuales, sociales e institucionales, "y las de la Constitución, para los métodos procesales, represivos y reparadores que dan efectividad a los preceptos fundamentales, cuando son desconocidos, violados o existe incertidumbre, respecto de su forma o contenido."²⁴

Para el Dr. Burgoa Orihuela, las llamadas garantías constitucionales, son también mencionadas como "garantías individuales", "derechos del hombre", "derechos fundamentales", "derechos públicos subjetivos" o "derechos del gobernado".²⁵

Existe entre el gobernado y el Estado una relación de derecho, cuya actividad de este último se basa en el ejercicio del poder que a su vez se encuentra restringida por otro vínculo de derecho que entraña las garantías individuales.

Siguiendo al Dr. Burgoa, clasifica tres tipos de relaciones en la vida de cualquier estado o sociedad: "las de coordinación, las de supraordinación y las de supra a subordinación".²⁶

Siguiendo a este mismo autor, define a las relaciones de coordinación como: "los vínculos que se entablan merced a una gama variada de causas entre dos sujetos físicos o morales dentro de su condición de gobernados. Esas relaciones pueden ser de índole privada o de carácter socio-económico..."²⁷

²⁴FIX ZAMUDIO, Héctor, Juicio de Amparo, Ed. Porrúa, 5ª edición, México, 1964, Pág. 58.

²⁵BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Las Garantías Individuales, Ed. Porrúa, 17ª edición, México, 1983, Pág. 164.

²⁶Ibid..

²⁷Ibid..

Las relaciones de supraordinación: "...son las relaciones entre dos o más autoridades del Estado y a propósito del ejercicio de sus respectivas funciones imperativas".²⁸

Las relaciones de supra a subordinación: "...son las relaciones entre gobernantes y gobernados".²⁹

En México las garantías individuales se encuentran contempladas en el primer capítulo de la Constitución, en el que se observan las divisiones de igualdad, libertad, propiedad y seguridad jurídica; mismas que son indispensables como suma de libertades de la persona humana, para que todo individuo desarrolle su propia personalidad. Así pues, los diferentes conceptos que se manejan en ellas son necesarios para alcanzar la inminente personalidad humana.

De manera más específica, la Constitución establece en sus primeros 28 artículos, las libertades consagradas en este mismo documento, pero también consagra prohibiciones para los funcionarios del gobierno en el momento que ellos nieguen o limiten estos derechos.

Para el Profesor Ignacio Burgoa, en su obra de "Las Garantías Individuales", clasifica a estas en *garantías materiales* y *garantías formales*. Dentro del primer grupo incluye a las que se refieren a las libertades específicas del gobernado, a la *igualdad* y a la *propiedad*, comprendiendo el segundo grupo las *de seguridad jurídica*. En las garantías materiales, el Estado o autoridades estatales, asumen obligaciones de no hacer o abstención, mientras que las formales, las obligaciones correspondientes a los derechos de los gobernados son de hacer, o cumplir con las condiciones que someten la conducta autoritaria para que ésta afecte con validez la esfera del gobernado.

²⁸Ob. cit., pág. 164

²⁹Ob. cit., pág. 166

A través de la historia puede observarse que la suma de estas garantías individuales son parte de la esencia misma del hombre, por lo que son consideradas anteriores a la formación del Estado; por lo tanto, es importante recordar que éste último, tomando el caso de la monarquía, en el pasado asumió una forma absolutista en la que el principal gobernante, el rey, funcionaba a su capricho sin ninguna limitación, lo que ocasionó la resistencia de sus súbditos, con lo que se sentaron las bases para la promulgación de estos derechos fundamentales.

En nuestro país, las garantías individuales tienen características propias, establecidas en la Constitución, y siguiendo al Profesor Ignacio Burgoa se clasifican de la siguiente manera:

<p>GARANTIAS IGUALDAD</p>	<p>DE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 1º.- Son los principales derechos de todos los individuos, independientemente de su nacionalidad o sexo, por lo que no pueden restringirse o limitarse, salvo en los casos de suspensión que se establecen en la misma. Independientemente de la condición particular de cada individuo, gozará de las garantías establecidas por nuestra Ley Fundamental. • Artículo 2º.- Prohíben la esclavitud, de manera que los individuos que posean esta condición en el extranjero alcanzan la libertad al ingresar en el territorio nacional, con lo que se observa una garantía de libertad. Se impone a el Estado y sus autoridades la obligación de no tratar a ningún individuo como esclavo, sino como persona jurídica, susceptible de contraer derechos y obligaciones. • Artículo 3º.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación, la Federación, Estados y Municipios, impartirán educación preescolar, primaria y secundaria y estas serán obligatorias, su finalidad tiende a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en el amor a la patria y conciencia de solidaridad internacional, en la independencia y justicia, además será laica y gratuita.
--------------------------------------	--

	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 4º.- establece una igualdad del hombre y la mujer, así como la libertad de decidir responsable e informadamente el número de hijos y espaciamiento de los mismos, así como al derecho de la protección a la salud, ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, disfrutar una vivienda digna y decorosa. Es hasta 1974, que se establece de forma textual en nuestra Carta Magna la igualdad jurídica entre el hombre y la mujer, ya que de alguna manera la mujer ha tenido los mismos derechos y obligaciones del varón, tanto en el aspecto civil, político, administrativo y laboral. En cuanto a los restantes aspectos
<p>GARANTIAS DE IGUALDAD</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 12º.- La igualdad también está contemplada, ya que se prohíbe la concesión de títulos de nobleza, prerrogativas u honores hereditarios. Esta garantía contempla que en nuestro país no haya distinción de jerarquías sociales o privilegios que en otros tiempos gozaba cierto sector de la sociedad mexicana, sino que todos tengan los mismos derechos y obligaciones jurídicas • Artículo 13º.- Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, no gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Las leyes privativas implican que esta sea meramente concreta e individual y no como una disposición legal con características como acto jurídico creador, modificativo, extintivo o regulador o de carácter impersonal y general. En cuanto al segundo párrafo cuando se señala que ninguna persona o corporación puede tener fuero, se refiere meramente al personal, es decir que ninguna persona deberá de tener privilegios o prerrogativas, atendiendo al sujeto mismo, que es bien diferente al fuero real, material u objetivo que se refiere a una situación de competencia jurisdiccional determinada por el acto que da origen a un juicio.

<p>GARANTIAS DE LIBERTAD</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 5º.- Tomando en cuenta a la libertad dentro de las garantías individuales, dispone que todo individuo tiene derecho a realizar el trabajo que desee, siempre que sea lícito, sin que tenga que ser forzado a realizar ninguna actividad sin una justa retribución. Al respecto, cualquier persona independientemente de su condición de gobernado tiene derecho a elegir cualquier trabajo que sea lícito, sin embargo existe una limitación en ello, que sólo podrá prohibirse por determinación judicial cuando se afecten derechos de terceros, o bien cuando se prohíba por resolución gubernativa cuando se ofendan derechos de la sociedad, o en cuanto algún servicio público en términos que establezcan las leyes, como pueden ser las funciones electorales y censales. Por otra parte el producto del trabajo sólo puede ser objeto de privación por resolución judicial.
	<ul style="list-style-type: none"> • Artículos 6º y 7º.- La libertad es contemplada, igualmente al establecer que la manifestación de ideas no puede ser objeto de inquisición judicial o administrativa; a la vez que consagra una amplia garantía para la escritura y publicación de escritos sobre cualquier materia. También en estas garantías existen restricciones, siendo en el primer caso cuando se ataque a la moral, o los derechos de terceros, o perturbe el orden público. En el caso de la libertad de imprenta, cuando se ataque o falte el respeto a la vida privada, haciendo hincapié en que de acuerdo a la Suprema Corte se ha establecido una diferencia entre la vida privada y pública, es decir que se encuentra permitido criticar la vida de alguna persona pública o notoriamente conocida; cuando se ataque a la moral, la cual es relativa según el momento que se viva; cuando se altere la paz pública que impliquen los supuestos señalados por el Código Penal, bajo la denominación de traición a la patria, rebelión, sedición, desordenes públicos, etc., igualmente en materia educativa, que no contravenga la educación, más bien deberá de ser en forma orientada hacia la niñez y juventud.

<p>GARANTIAS DE LIBERTAD</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 8º.- También se hace referencia al derecho de petición, dentro del cual las autoridades tienen la obligación de hacer recaer en breve una resolución de la misma • Artículo 9º.- Libertad de asociación y reunión. En el primero de los casos se protege la potestad que tienen los gobernados para constituir una entidad o persona moral, con personalidad propia, cuya finalidad sea la consecución de determinados objetivos y su realización se a constante y permanente. En el segundo de los caso, sucede al contrario de la libertad de asociación, es decir es de carácter transitorio y su existencia y subsistencia están condicionadas a la realización de un fin concreto y determinado, siempre que no sea con fines políticos subversivos.
	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 10º.- La garantía de seguridad, como tal, queda garantizada al permitir la posibilidad de poseer armas de cualquier clase, siempre y cuando éstas no sean las prohibidas por las leyes o las utilizadas por el ejército, la armada o la guardia nacional. La posesión de arma implica que debe poseerse en el domicilio del gobernado y su finalidad es su seguridad y legítima defensa.
	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 11º.- La garantía de libertad se contempla en otro contexto, cuando se establece el libre tránsito, es decir, el derecho de entrar y salir de la República, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de solicitar un permiso. Esta garantía comprende cuatro aspectos especiales: la de entrar al territorio del país, la de salir del mismo, la de viajar dentro del mismo, la de viajar dentro del Estado mexicano y la de mudar de residencia o domicilio, sin que se requiera para ello carta de seguridad o salvoconducto o pasaporte. Las limitaciones que la misma Ley Fundamental restringe son: de tipo penal, en caso de algún arraigo domiciliario, de tipo administrativo, cuando la autoridad administrativa impide la penetración al país cuando esta no llena los requisitos que exige la Ley General de Población, así como expulsar a extranjeros perniciosos de acuerdo al artículo 33 de la Carta Magna.

	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 24°.- En este punto específico se establece la libertad de cultos y creencias, quedando reglamentados todos estos actos para realizarse dentro de los templos. El sentido de esta garantía es la libertad de cualquier hombre para profesar la creencia religiosa que le agrade y para practicar las ceremonias o actos de culto que no constituyan algún delito.
	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 16° , último párrafo.- se establece la libertad de circulación de correspondencia, esto es que la autoridad no puede inspeccionar la correspondencia de cualquier individuo y por ende de no censurar, prohibir o impedir su circulación
	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 28°.- En este artículo se consigna la libre concurrencia, que entraña de alguna manera la libertad de trabajo prevista en el artículo 5° Constitucional, y esta implica en el aspecto económico un afán de superación y mejoramiento por parte de los individuos que la comploten. Por otro lado, este artículo prohíbe los estancos de cualquier clase, asegurando la libertad de producción, comercio y consumo, también prohíbe la exención de impuestos, así como la existencia y funcionamiento de monopolios, teniendo como excepción únicamente lo relativo a la acuñación de moneda, correos, telégrafos, emisión de billetes de banco que se encuentra sustraída únicamente a la esfera de las autoridades. Cabe mencionar que en la actualidad aún existen algunos monopolios, como es el caso concreto de Teléfonos de México, S A.

<p>GARANTIA DE PROPIEDAD</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 27.- Dentro de las garantías de propiedad, tomando su modalidad nacional, se establece, de manera importantísima, que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las restricciones que dicte el interés público. Así pues, refiere también la protección a los recursos naturales del subsuelo y las aguas de los mares territoriales <p>Dentro de esta precepto se encuentra establecida la expropiación por causa de utilidad pública, y ésta esta prohibida a los particulares, y su finalidad es por alguna necesidad pública y que se satisfaga esa necesidad, la cual implica que exista una indemnización.</p> <p>Por otra parte, se señala también en la Ley General de Bienes Nacionales los bienes que pertenezcan a la Federación, los cuales se encuentran restringidos en varios aspectos, ya que estos son inalienables, imprescriptibles, inembargables y no pueden ser objeto de reivindicación.</p>
-------------------------------------	--

<p>GARANTIAS DE SEGURIDAD JURIDICA</p>	<ul style="list-style-type: none"> <p>Artículo 14º.- La seguridad del individuo queda garantizada de manera que nadie puede ser privado de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales y con las formalidades esenciales que las leyes determinen. Este mismo concepto determina que nadie puede ser juzgado por leyes especiales o tribunales que no sean los mismos para todos los demás habitantes del país, además de que ninguna ley puede tener efectos retroactivos.</p> <p>Este precepto constitucional es de los más importantes dentro de nuestra Ley Fundamental, ya que es muy amplio en lo que respecta a la esfera de derecho del gobernado, implica cuatro aspectos muy importantes y relevantes que son: el de la irretroactividad legal, que se traduce en determinar en presencia de dos leyes, una derogada o abrogada y otra vigente, en cual de las dos debe operar, que esta mucho menos deberá de aplicarse en perjuicio de una persona; otro aspecto es el de la legalidad en materia judicial civil y administrativo, estas garantías implican que algún acto de autoridad condicionado estriba en cualquier resolución jurisdiccional dictada en un procedimiento judicial de carácter civil, o administrativo o de tipo laboral, establece como exigencia que la autoridad que la pronuncie que se adecue a la letra de la ley aplicable al caso de que se trate o se base en una interpretación jurídica de la misma.</p> <p>La legalidad en matena penal, esta implica dos aspectos, uno en cuanto a la concepción delictiva de un hecho y otro se refiere a las penas, esto es que está prohibida la aplicación de una sanción penal si no existe algún precepto que expresamente lo imponga por la comisión de un hecho determinado. Otro aspecto es la prohibición de la interpretación analógica y por mayoría de razón, esta asegura la exacta aplicación de la ley, en consecuencia, la pena que se pretendiese imponer al hecho no penado en la ley, no tendría una existencia legal previa y en caso de que se aplicara de modo contrario a este precepto, se estaría violando este principio.</p> <p>Finalmente, en este precepto se contempla la garantía de audiencia una de las más importantes dentro de nuestro régimen jurídico que esta establecida con cuatro elementos específicos de seguridad jurídica que la persona a la que se pretende privar alguno de sus bienes jurídicos estipulados en nuestra Carta Magna, deberá de seguirséle previamente un juicio, que tal juicio se substancie ante tribunales previamente establecidos, que en el mismo se observen las formalidades del procedimiento y que el fallo respectivo se dicte conforme a las leyes existentes con antelación al hecho o circunstancia que hubiere dado motivo al juicio.</p>
--	--

- Artículo 16º.-** Al establecer en su primer párrafo, que nadie puede ser molestado en su persona, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de un mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, se otorga nuevamente, una garantía de seguridad, ya que se consignan aspectos como: la titularidad de las mismas, el auto de autoridad condicionada por esas garantías y los bienes jurídicos que la preservan. Resumiendo estos puntos, se puede decir que se contraviene este precepto, cuando el acto de molestia no se apoye en ninguna ley que es el equivalente a la falta de fundamentación o en caso de que exista esta el caso concreto en el que realice el acto de autoridad no esté comprendida dentro de la disposición general invocada, que es el equivalente a la falta de motivación.

La segunda parte de esta garantía contemplada en el párrafo segundo, se refiere al aspecto penal de que no podrá librarse orden de aprehensión sino por autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionada cuando menos con una pena privativa de la libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado. Existen dos excepciones en este precepto, las cuales consisten en el flagrante delito y en el caso de cuando exista un caso urgente y no haya en el lugar ninguna autoridad judicial, tratándose de delitos que se persiguen de oficio. Asimismo se contempla la seguridad jurídica del indiciado, en el sentido de que no podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en el que se le determinará su situación jurídica, se exceptiona en el caso que prevea como delincuencia organizada, ya que en ese caso podrá duplicarse el plazo.

Otra parte es el aspecto de que en toda orden de cateo que sólo la autoridad judicial podrá expedir y será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan y terminando la diligencia deberá levantarse acta circunstanciada en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado y en su negativa por la autoridad que practique la diligencia.

Por otra parte, se contempla en este precepto en comentario lo que se refiere a visitas domiciliares, que tiene como finalidad la constatación del cumplimiento o incumplimiento de los reglamentos de policía y buen gobierno por parte de los particulares, o del acatamiento o desobediencia de las disposiciones de carácter fiscal.

En el último párrafo de esta garantía de seguridad, se contempla que en tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares

	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 17°.- Esta precepto abarca tres garantías a saber: Ninguna persona puede hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho, esta se traduce en una relación jurídica existente entre el gobernado y el Estado y sus autoridades, para lo primeros crea un derecho subjetivo y para los segundos una obligación correlativa La segunda de ellas, se refiere a que las autoridades judiciales no pueden retardar o entorpecer indefinidamente la función de administrar justicia, teniendo la obligación de efectuarla en los plazos que la ley señala para ello y de manera gratuita, aunque en la realidad las cargas de trabajo de los Tribunales hacen difícil esa labor. Otro aspecto es que nadie puede ser aprehendido por deudas de carácter puramente civil.
	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 18°.- Este precepto prevé varios aspectos, siendo los más importantes, el que se indica en la primera parte del mismo, en el sentido de que sólo por delito que merezca pena corporal, habrá lugar a prisión preventiva Otro aspecto importante es la cuestión de que será distinto el lugar que se destinará para la extinción de las penas y deberán de estar en forma separada, sin embargo la sobrepoblación que existe en los Centros de Readaptación Social, como en las Penitenciarías, hacen casi obsoleto este párrafo, puesto que en la práctica sucede todo lo contrario.
	<ul style="list-style-type: none"> • Artículos 19° y 20°.- Estas garantías se refieren al procedimiento en materia penal, comprendiendo desde el auto judicial inicial, hasta la sentencia definitiva que recaiga en el proceso respectivo.
	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 15°.- Retomando lo anterior, la seguridad de todos los seres humanos queda contemplada al asegurarla para las personas que busquen refugio en el país, de manera que no se celebrarán tratados para la extradición de reos políticos, ni para delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde hayan cometido el delito condición de esclavos o, Convenios donde se alteren las garantías y derechos del gobernado establecidos por la Constitución.

	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 21°.- De igual forma, se establece una garantía para el procedimiento penal en el sentido de que la investigación y persecución de los delitos corresponde al Ministerio Público, el cual se auxiliará con un policía que estará bajo su mando inmediato de aquel. Asimismo, la imposición de las penas queda única y exclusivamente a cargo de la autoridad judicial. Por otra parte, compete a la autoridad administrativa aplicar sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernamentales y de policía, que únicamente consistirán en multa o arresto que no excederá de 36 horas.
	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 22°.- esta garantía contempla que quedan prohibidas las penas de mutilación, de infamia, marca azotes, palos y tormentos de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes, a excepción de la que efectúe la autoridad judicial para el pago de la responsabilidad civil resultante de una comisión de un delito o para el pago de impuestos o multas, así como en caso de enriquecimiento ilícito, ni el decomiso de bienes del sentenciado por delitos previstos de delincuencia organizada, o que no se conduzca como dueño, si no acredita la legítima procedencia de dichos bienes. También queda prohibida la pena de muerte por delitos políticos y sólo podrá imponerse al traidor de la Patria en guerra extranjera, al parricida, homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar.
	<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 23°.- Ningún juicio deberá de tener más de tres instancias, es decir la primera concluye cuando se pronuncia resolución que decide la cuestión planteada en la litis o litigio, así cuando esta es impugnada mediante algún recurso ordinario, que generalmente es la apelación comienza otro acto y se abre un nuevo procedimiento u otra nueva instancia, y concluye con la decisión que emite el órgano ante el cual se interpone, confirmando, modificando o revocando la sentencia impugnada, la mal llamada tercera instancia, en realidad no existe, ya que más bien la sentencia de segunda instancia es atacable mediante el juicio de amparo, y este no da origen a una nueva instancia, sino que es completamente autónomo. Por otra parte nadie puede ser juzgado por el mismo delito dos veces, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene.

- | | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none">• Artículo 6° último párrafo.- el gobernado tendrá derecho a la información y esta estará garantizada por el Estado, este párrafo fue adicionado a este artículo en el año de 1977. Esta garantía debe de traducirse en la imposición de la obligación informativa a cargo de las personas físicas, morales, privados, oficiales, paraestatales o de cualquier otra índole que determine la ley reglamentaria. |
|--|---|

II.1.1 **Artículo 29 Constitucional**

Las bases constitucionales de la Ley de Protección Civil del Distrito Federal se encuentran en el artículo 29 de la Carta Magna, siendo este el que señala que lo referente al procedimiento para la suspensión de las garantías individuales en caso de cualquier contingencia, lo que se refleja en los casos de los diferentes acontecimientos en los que se debe establecer la seguridad jurídica de la ciudadanía, aún sobre los diferentes puntos que, en este concepto, se contemplan en la Constitución.

Para establecer de manera concreta los diferentes casos en los que se puede actualizar la suspensión de garantías individuales vale la pena, primeramente, especificar a lo que se refiere este concepto y los puntos en los que el mismo se refleja, es decir, las bases constitucionales que dan lugar a estas garantías, dentro de las cuales se contempla, por su parte, tanto la seguridad como la protección pública.

Según este artículo, la vigencia de las garantías constitucionales puede quedar en suspenso por decisión del Ejecutivo Federal, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, de los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, con aprobación del Congreso Federal o de la Comisión Permanente del mismo en los siguientes casos, mismos que se desglosaran más adelante:

- a) Invasión del territorio nacional.
- b) Perturbación grave de la paz pública.

- c) Cualquier situación que ponga a la sociedad en peligro grave (desastres, epidemias, etc.)

Autoridades que deben aplicar la suspensión de garantías:

- a) El Ejecutivo Federal, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

Las modalidades de dicha suspensión deben ser:

- a) Por tiempo limitado.
b) Por prevenciones generales que no afecten a ningún individuo, ni a grupos determinados.
c) De forma total o parcial, de todas o de algunas garantías.
d) En cierta parte o en toda la República.

La suspensión de garantías que implica este artículo 29 Constitucional, se justifica por la necesidad política de que los órganos gubernativos, tengan libertad de acción para proceder con rapidez y energía a mantener el orden público mediante la eliminación radical de las situaciones y circunstancias y hechos que agreden los intereses sociales; en el caso de desastres o emergencias derivado de ellos. El propósito de la suspensión es facilitar el uso de los elementos necesarios para la defensa de los derechos de los gobernados.

II.1.2 Suspensión de las Garantías Individuales

Como ya señalamos en el inciso anterior, las garantías individuales contempladas en la Constitución forman parte intrínseca del Estado, al encontrarse determinadas por la propia naturaleza humana.

Sin embargo, existen casos en los que puede darse la suspensión de las mismas, los cuales se motivan en virtud de alguna situación de peligro para la nación y en las que se necesita además, de unidad en el mando y una disciplina de todos los habitantes para ayudar al Gobierno a solucionar alguna situación peligrosa para el ser humano.

Lo anterior no debe confundirse con medidas tomadas en algunas situaciones que manifiestan claramente su carácter inconstitucional, tomando como ejemplo las palabras del Profesor Burgoa, quien afirma que: "...una cosa es vigilar y otra muy distinta detener y cometer atropellos en contra de la libertad de los ciudadanos."³⁰

Para algunos autores, como el caso de José Aguilar y Maya, que sostiene que no se puede hablar de suspensión de garantías, sino de restricción de algunos derechos del gobernado: "Cabe manifestar, desde luego, que la denominación genérica suspensión de garantías no es, en absoluto, exacta, mientras se conserve algo del orden jurídico existente. Por esto, debe reflexionarse en que no es posible hablar de suspensión, sino sólo de restricción a algunos derechos individuales públicos, siendo este el sentido precioso que ha servido de pauta a la teoría constitucional mexicana, como se advierte de la homogénea relación de los artículos 1° y 29 de la Ley Fundamental de 1917"³¹

En el caso de aparecer alguna situación que requiera la suspensión de dichas garantías, es indispensable tomar en cuenta lo dispuesto por el artículo 29° de la Constitución, que reconoce este acontecimiento de la siguiente manera:

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto,

³⁰Citado por SALDIERNA, Georgina, Medidas Desesperadas y Anticonstitucionales Juristas, La Jornada, 30 de junio de 1995.

³¹ AGUILAR Y MAYA, José La Suspensión de Garantías, Procuraduría General de la República, México 1945, pág. 15.

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

Veamos el primer aspecto que contempla este precepto son las causas que originan el estado de emergencia, que a su vez provoca la suspensión de garantías:

En caso de *invasión*, prácticamente se refiere a la penetración de fuerzas armadas extranjeras, y este precepto tiene como origen las constantes invasiones de las que fue objeto nuestro país, sin embargo en la actualidad, afortunadamente no opera.

Otro aspecto es el que se define como *perturbación grave de la paz pública*, se refiere a los casos en que se dieran motines, revoluciones, asonadas, rebeliones y que realmente la situación amerite la aplicación de la suspensión de garantías o reestricción de alguna de ellas.

El punto más importante para efectos de nuestro tema es precisamente el tercer supuesto previsto en esta disposición, que se refiere a *cualquier otro que ponga a*

la sociedad en grave peligro o conflicto, refiriéndose a casos de desastres de cualquier índole, epidemias, guerras, etc.

Al respecto, hasta antes de las explosiones de San Juan Ixhuatepec en 1984 y los terremotos de la Ciudad de México de 1985, se hacía alusión a los desastres provocados por la naturaleza o provocados por el propio hombre, sin embargo en la actualidad, en todo el país han sucedido hechos de este tipo que han puesto en serio peligro a la sociedad, tales como los casos de inundaciones, sequías, erupciones volcánicas, huracanes, ciclones, incendios, etc., y que curiosamente hasta el momento en ninguno de los casos se ha aplicado este precepto constitucional, ni siquiera en el caso de los sismos de 1985, que ha sido la situación más grave del país en estos últimos tiempos y que más adelante comentaremos.

En realidad este aspecto también fue previsto, también por causas históricas, como en el caso de la guerra, pues como se recordará México fue blanco, además de intervenciones extranjeras, de conflictos internos durante varios años. Por otro lado, cabe recordar que desde el siglo pasado y a principios de este, las epidemias azotaron fuertemente al país, y en su tiempo no existía, en gran parte, remedio para ellas, y no fue sino hasta principios de este siglo que comenzó a haber avances en la ciencia y que se fueron erradicado en gran parte o que en otros casos como el cólera que se previenen.

Como puede observarse, la suspensión de las garantías individuales puede dar lugar a la creación de polémicas, primeramente debido a que las mismas forman parte del ser humano y por otro lado, por el criterio que se aplique al respecto de la magnitud de la situación o el acontecimiento en el que se deba aplicar dicho artículo.

Ahora bien, quienes son las *autoridades* encargadas de aplicar la llamada suspensión de garantías:

Nuestra ley fundamental establece que deberá de efectuarla el Ejecutivo de la Unión, con la colaboración de diversos órganos gubernamentales que tienen injerencia en ello, como son los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República, ya que si bien es cierto que también señala a los Departamentos Administrativos, estos en la actualidad han dejado de existir. Por tanto, corresponde únicamente al Presidente de la República, y a esos órganos estatales en mención, tomar la iniciativa para suspender las garantías individuales y para que surta sus efectos legales se requiere además la aprobación del Congreso de la Unión o en los casos de receso de este, de la Comisión Permanente.

Al respecto, basta mencionar la jurisprudencia que determina que la participación del Ejército, Armada y Fuerza Aérea es constitucional en el auxilio de las autoridades civiles. Lo anterior se presenta en razón de que: "... la fracción VI del artículo 89 constitucional faculta al Presidente de la República a disponer de dichas fuerzas para la seguridad interior. Por estas razones, no es indispensable la declaratoria de suspensión de garantías individuales prevista para situaciones extremas en el artículo 29 constitucional."³²

Las modalidades jurídicas de la suspensión o restricción de garantías, en su primer punto se señala que deberá de ser por *tiempo limitado*, es decir que deberá de aplicarse en forma temporal, mientras subsista el estado de emergencia que motive a dicha suspensión, y concluye una vez que desaparece esa situación de emergencia.

³² Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Su Participación en Auxilio de las Autoridades Civiles es Constitucional, 9ª Época, Folio 10730, UNAM-III, 1998

El segundo aspecto previsto, hace referencia a las prevenciones generales que no afecten a ningún individuo o grupo determinado, ya que de aplicarse a una sola persona moral o física o grupo de personas de esta especie se estarían violando sus derechos constitucionales, además de que implicaría que esa ley tuviera el carácter de privativa, cuya aplicación como ya vimos, esta contemplada en el artículo 13 de nuestra Carta Magna.

En esta iniciativa de suspensión se deberá de señalar también, las garantías a suspenderse, es decir *especificar las garantías a suspenderse* y si estas son de *forma total o parcial*.

Otro punto de las modalidades que se debe de tomar en cuenta en la suspensión de garantías, es que se deberá de establecer en que punto o regiones de la República habrá de aplicarse la misma, es decir, en el lugar o lugares en donde este aconteciendo la situación de emergencia.

Dentro del artículo 29 Constitucional existe una excepción en las facultades del Ejecutivo Federal, mismas que se encuentran establecidas en el artículo 49 de esa misma ley, y que se conocen como *facultades extraordinarias*, ya que este último artículo dispone que: *“El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme al artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”*.

Como se aprecia el artículo 49 consagra la división de poderes y prohíbe que el Poder Legislativo se deposite en un solo individuo y esto equivale a una potestad legislativa, que según el artículo 50 de nuestra Ley Fundamental se deposita en

un Congreso de la Unión, conformada por la Cámara de Diputados y la otra por la Cámara de Senadores.

Por tanto, sólo en los casos previstos por el artículo 29 Constitucional, se dará la excepción a dicha división de poderes, implicando así las facultades extraordinarias del Presidente de la República para legislar, fuera de ellos, cualquier otorgamiento que se diera será violatorio de la propia Constitución.

Ahora bien, podría suceder que el Presidente de la República se excediese de esas facultades extraordinarias y que el decreto expedido no tuviera la finalidad de salvaguardar la seguridad del país o que no se previera en tal decreto algunos de los casos previstos por el artículo 29 Constitucional, en tales casos, procederá la protección de la Justicia de la Unión a favor de la persona o personas que se afecten.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

II.2 Polémica Sobre la Determinación de la No Suspender Garantías Individuales en el Distrito Federal por los Temblores de 1985.

La suspensión de garantías individuales, aún cuando se encuentra contemplada en la Constitución, constituye un hecho trascendente que en todo momento genera una polémica acerca de su establecimiento. Dicha medida, como ya se ha mencionado, se establece sólo en ciertas ocasiones y está determinada por una serie de factores dentro de los que destacan, ante todo, la seguridad social en el caso de cualquier contingencia que rebase los términos del buen funcionamiento del Estado.

Así pues, lo anterior podría llegar a comprenderse de manera muy sencilla en teoría, sin embargo, en la práctica su determinación establece una serie de desacuerdos, ya que como se ha mencionado a lo largo del presente capítulo, las garantías individuales forman parte intrínseca de todo individuo y son, en realidad, conceptos naturales a su concepción de ser humano.

Como lo indica el artículo 29 constitucional, la suspensión de garantías se establece: *"En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto..."*, lo que implica que es responsabilidad del Estado, y por lo tanto queda bajo su criterio el establecimiento de los acontecimientos que ameriten la imposición de esta suspensión.

Así pues, es posible determinar sólo algunos casos en los que se haga necesaria la suspensión de garantías, que son, como lo menciona la Constitución, invasión o perturbación grave de la paz pública. Sin embargo, al establecer la misma que *"... cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto..."*; queda de manifiesto que este acontecimiento se instituye para lograr la protección de la población.

Así pues, en el caso concreto que compete al presente estudio, dentro de los lineamientos de la protección civil, de forma directa, se establece la suspensión de garantías como una medida para garantizar la seguridad pública de todos los habitantes del país o de una determinada región del mismo.

Durante los sismos de la Ciudad de México, no se determinó en su momento ninguna suspensión de garantías, pese a que la situación era grave y que puso en riesgo a la sociedad, sólo basta recordar que sucedieron actos de rapiña, que las labores de rescate fueron de lo más complicadas, miles de muertos, desaparecidos, damnificados, heridos y peor aún, las pocas bases que existían para atender situaciones de gravedad, fueron insuficientes para atender todas esas necesidades que se presentaron, en las que inclusive no existía ningún fondo de tipo económico para combatir una situación de tal magnitud.

Pese a todo ello, el Presidente en turno, Miguel de la Madrid Hurtado, determinó no aplicar alguna suspensión de garantías, y un ejemplo de lo que sucedió por no aplicar esa restricción en las zonas de conflicto fueron justamente los actos de rapiña, que complicó de por sí la ya precaria situación de aquellos damnificados que lo habían perdido todo o casi todo, que si bien es cierto que también se presentó un acto de solidaridad o ayuda entre los ciudadanos, también lo es que algunos de ellos aprovecharon la ocasión para cometer esos actos ilícitos, sin que se haya tenido un control sobre de ello, por ende esa determinación fue objeto de algunas críticas por parte de diversos grupos o corrientes políticos.

II.2.1 Los Sismos del Distrito Federal en 1985

“El 19 de septiembre de 1985 un temblor sacudió a la Capital del País. No fue obra de la casualidad, existen argumentos científicos que explican el surgimiento de los movimientos del subsuelo en el Planeta y su desarrollo a través del

tiempo.³³ El Distrito Federal sufrió, con él, una de las peores tragedias de su historia, sin embargo la misma no se presenta como un caso aislado, sino como el desarrollo de la actividad sísmica mundial que, en el caso de México, se libera en un tres por ciento, lo que se traduce en la presencia de por lo menos un sismo mayor a 7 grados Richter cada año en el país que, indudablemente, afecta a la Ciudad de México.

El Distrito Federal es altamente sensible a los sismos debido a la diversidad de tipos de suelo que tiene, lo que provoca que los movimientos telúricos adquieran dimensiones importantes.

Según estudios del Instituto de Geofísica de la UNAM, los temblores capitalinos se manifiestan generalmente en sacudidas verticales instantáneas, acompañadas por vibraciones rápidas y de corta duración.

El investigador Gerardo Suárez, explica que en lo que va del presente siglo se han registrado en el País cinco sismos con una magnitud igual o superior a 8 grados Richter, y todos ellos han provocado daños al Distrito Federal.

En el temblor de 1985, el Centro de la Ciudad fue la región que más daños sufrió en su infraestructura urbana. Con el sismo, en este sector se perdió parte de la cultura habitacional y social de los capitalinos al desaparecer centros de reunión, atención hospitalaria y edificios tradicionales.

Lo anterior puede observarse de manera más directa en la siguiente tabla:

Radiografía de los daños.³⁴

³³GARCÍA, Ismael, Una Ciudad en Constante Movimiento, UNAM, México, 1998, Pág. 1.

³⁴GARCÍA, Ismael, Ob cit, Pág. 5.

Tipo de construcción	Cantidad
Unidades multifamiliares	295
Administración pública	173
Unidades unifamiliares	119
Administración privada	65
Fábricas	39
Escuelas	18
Hospitales	11
Hoteles	11
Bancos	10
Centros de reunión	7
Cines y teatros	6
Centros religiosos	3
Total	757

Lo anterior representa de manera clara la magnitud de la catástrofe que vivió la ciudad, sin tomar en cuenta la tragedia que se vivió durante esos días, debido, sobre todo, a la poca preparación o previsión que se tenía para los casos de desastre.

Ello puede observarse también si se toma en cuenta que: "La experiencia que dejó el terremoto padecido en la Ciudad de México (1985) demuestra que la reconstrucción y el establecimiento de la normalidad exigen de una gran participación de las autoridades y de todos sus mecanismos estructurales de ayuda."³⁵

³⁵Editorial, Apoyo a Damnificados, EXCELSIOR, Martes 14 de Octubre de 1997.

En cuanto a las cifras oficiales de las pérdidas, éstas quedaron establecidas en 7 mil muertos y 50 mil heridos, 20 mil desaparecidos, 50 mil damnificados, 4 mil 100 rescatados de entre las ruinas, 400 edificios destruidos, 100 mil viviendas dañadas, 150 mil empleos perdidos y pérdidas materiales calculadas en 4 mil 337 millones de dólares.³⁶

Es indispensable tomar en cuenta las cifras antes mencionadas para comprender el acontecimiento que se derivó y que no fue aplicada la suspensión de las garantías individuales en ese momento.

Actualmente, la zona del Centro sigue siendo la zona que representa el más alto riesgo para efectos de tipo sísmico, en las que las cifras oficiales destacan que 287 vecindades localizadas en esta zona se encuentran en riesgo, además de 34 edificios dañados desde los sismos de 1985, 40 más sólo afectados, de los cuales sólo 6 han sido demolidos. Uno de los problemas en ese sentido, es el hecho de que las actividades se han frenado, en virtud de que mayoría de los propietarios de esos edificios dañados se encuentran amparados y en algunos otros casos se encuentra en substanciación el juicio de amparo que promovieron. Por tanto, sigue siendo un gran riesgo esta situación que habrá que tomarse en cuenta para prevenir otra calamidad de esa especie.

En teoría, la afirmación anterior debería comprenderse fácilmente, ya que estos lugares representan un peligro en sí mismos para la construcción de viviendas, sin embargo es importante subrayar que esto no dejó satisfechos a sus propietarios, tomando en cuenta que la participación del gobierno luego del sismo mencionado fue deficiente y, por lo mismo, dejó heridas sociales abiertas y aún sin cerrar. Producto de ello, miles de familias quedaron en el desamparo y los capitalinos todavía tienen desconfianza en las autoridades.

³⁶Ibidem.

En ese sentido, las acciones preventivas son tan importantes como las correctivas. Por ello resulta pertinente buscar las formas de reducir o evitar los riesgos, a través de medidas que contemplen estos propósitos de prevención, logrando de igual forma un considerable ahorro de recursos al no requerirse de acciones correctivas.

Para reducir estos riesgo de vulnerabilidad, se han puesto en marcha proyectos y obras en materia de construcción, ya en gran parte del país se han puesto en vigor reglamentos de construcción que contemplan medidas que sean resistentes a un sismo, se han llegado a reforzar —en un número muy reducido— algunos edificios dañados o identificados como débiles.

Existen regiones, sin embargo, en las que los reglamentos de construcción no han sido actualizado o no se están tomando las medidas organizativas para que sean respetados cabalmente. En estas acciones resulta imprescindible involucrar a los Colegios de Ingenieros Civiles de toda la República, así como a los de Arquitectos.

Otro aspecto importante en el que existen carencias de importancia es en la regulación de los asentamientos humanos para que no se ubiquen en zonas de alto riesgo, así como también deberá de darse atención a las vías de comunicación, a las telecomunicaciones, a las redes de abastecimiento de agua, de hidrocarburos, de energía eléctrica, entre otros.

Sólo hay que recordar que justamente el los terremotos de 1985, la Ciudad de México quedo sin comunicación telefónica con el exterior por varios días, debido a la falla del edificio que albergaba la central única de larga distancia, y a la drástica reducción en la capacidad de atención hospitalaria que se tuvo por los daños en el

Centro Médico Nacional y en otros hospitales que estaban concentrados en las zonas más afectadas por el terremoto.

Por lo anterior, se deberá de cumplir con esas medidas, tal como promover la elaboración y aplicación de normas de planificación y construcción que tiendan a garantizar los sistemas expuestos cuenten con niveles adecuados de seguridad ante los principales fenómenos perturbadores, por lo que se deberá de buscar la participación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Secretaría de Desarrollo Social y de los Colegios de Profesionales antes mencionados.

II.3 Bases Constitucionales del Gobierno del Distrito Federal

a) Antecedentes:

Como es conocido, nuestro régimen es de tipo federalista, es decir que existen dos ámbitos diferentes, el de las entidades federativas, que trata sobre funciones o ámbito de competencia meramente de los Estados integrantes de la República Mexicana y la Federación propiamente dicha, que tiene que ver con todo el país en conjunto, cuyas funciones están señaladas en nuestra Carta Magna.

Así dentro del sistema federal debe existir una circunscripción territorial que sirva de residencia a los poderes federales, o autoridades en donde se desempeña la división de esos poderes, que son el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que en la actualidad se le denomina "Distrito Federal". Esta denominación tiene su origen en una copia que se realizó al sistema de Estados Unidos de Norteamérica, el cual denomina a su asiento de poderes "Distrito de Columbia", sin embargo en la práctica el Distrito Federal de alguna manera tiene aspectos de tipo jurídico político que podría llegar a considerarse como una entidad federativa, de cuyo tema hablaremos más adelante.

Como antecedente de su creación, el Distrito Federal aparece en la Constitución de 1824, en el artículo 50 fracción XXVIII, señalaba como facultad del Congreso la necesidad de elegir un lugar en donde residieran los Poderes Federales y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado, cuestionándose si el lugar físico debería de ser la Ciudad de México o la Ciudad de Querétaro, y fue Fray Servando Teresa de Mier quien se inclina por la primera debido a argumentos de carácter histórico, social, político, cultural, etc., idea que recoge el Congreso, determinándose de esa manera la residencia de los Poderes Federales, que al establecerse la Ciudad de México quedo comprendida dentro del territorio del Estado de México.

Al asumir el poder el régimen central, la Constitución de 1936, a la que se le denominó "Las Siete Leyes Constitucionales", el territorio residencial dejó de llamarse "Distrito Federal", nombrándolo "Departamento de México". Con la reinstalación del federalismo, en 1847, apareció nuevamente el Distrito Federal; su institución dentro de la Constitución aparece en el artículo 44, que:

El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

Como puede observarse, en él también se prevé la hipótesis del caso del traslado de los Poderes Federales a otro lugar, con lo que el Distrito Federal cambiaría para erigirse en el Estado del Valle de México.

Bajo el régimen de dictadura de Santa Anna, en 1854 el asiento de Poderes Federales se le denominó "Distrito de México". Posteriormente en 1856 el proyecto constitucional elaborado por la Comisión respectiva, no toman en cuenta al Distrito Federal, sino que hacen alusión a las entidades federativas y a los

Territorios, sin embargo entre esos Estados a los que se hizo alusión se encuentra uno que se hizo llamar “del Valle de México”, el cual debería de formarse como territorio del Estado de México, generándose así una gran polémica al respecto, en la volvió a entrar en debate si la Ciudad de México debía ser sede de los poderes federales o se elegiría a la Ciudad de Querétaro, siendo el gran defensor del Distrito Federal Don Francisco Zarco, que en resumen se señaló para esa defensa que : “...que la mayor parte del Congreso, que aprobó la erección en Estado del Valle de México de lo que era el Distrito Federal y le reconoció a este que mientras no se efectuaba, el derecho de elegir popularmente a sus autoridades políticas, municipales y judiciales”.³⁷

De tales debates, es en el año de 1857, que se establece en el artículo 46 de la Constitución que *“El Estado del Valle de México, se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección sólo tendrá efecto cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar”*.

Es hasta 1917 que el Constituyente de ese año determina que el Distrito Federal se erigirá en Estado del Valle de México siempre que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General, disposición que se encuentra establecida en el artículo 44 Constitucional; junto con esta modificación había quedado establecido que el Distrito Federal conservaría su régimen municipal, dividido en Ayuntamientos de elección directa, sin embargo suprimió la elección directa de sus representantes de estos, así como la del gobernador, cuya facultad la tendría el Presidente de la República.

De la polémica que generó este precepto, surge en 1857, el artículo 46 de la Ley Fundamental señalando que mientras los poderes federales no se trasladasen a

³⁷ZARCO, Francisco, Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857, Tomo II, pág. 599

otro lugar de acuerdo a la facultad otorgada al Congreso Federal, estos seguirían representando al Distrito Federal, hasta entonces no sufrió ninguna modificación lo que concernía al sistema municipal de la Ciudad de México, sin embargo en este proyecto se incluye el derecho de elegir directamente a senadores, así de esta manera el Distrito Federal puede acreditar al igual que las demás entidades federativas dos miembros en el Senado de la República.

Por reforma del 28 de agosto de 1928, se reforma la fracción VI del artículo 76 Constitucional, aboliendo el régimen de municipalidades en el Distrito Federal, estableciendo que el Ejecutivo de la Unión quedaba a cargo de elegir al Representante del Gobierno del mismo, expidiéndose para tal efecto la Ley Orgánica del Distrito Federal y es en esta ley donde se le denomina al Gobierno del Distrito Federal "Departamento del Distrito Federal". Esto se debió prácticamente a que el entonces Presidente de la República, el General Alvaro Obregón, quisiera controlar la vida política de la Ciudad de México, ya que como en la actualidad representaba en todos sus aspectos la más importante del país.

En lo que va de este siglo, lo que concierne al Gobierno del Distrito Federal ha venido sufriendo varias modificaciones, en el que poco a poco se han ido restableciendo los derechos políticos de los ciudadanos de esta capital. Es precisamente hasta las reformas de 1993, 1996 y 1998 que se han ido dando estos cambios importantes y significativos para la vida política de esta Capital y que veremos en los incisos que siguen.

II.3.1 Gobierno del Distrito Federal (Artículo 122 Constitucional)

El reclamo ciudadano para alcanzar una mayor participación en la toma de decisiones y para establecer un mejor sistema político y de gobierno local, motivó

en el Distrito Federal un conjunto de reformas que constituyeron un complejo proceso legislativo.

Antes de las reformas de 1993, a lo que concierne al Distrito Federal, recordemos que es en 1928 cuando se estableció que era el Presidente de la República quien promovía y removía libremente al Representante de Gobierno del Distrito Federal, a quien posteriormente le llamado hasta hace poco "Regente del Distrito Federal", cuyo fundamento constitucional quedó establecido en el artículo 73 fracción VI, base primera y esta facultad la realizaba el Ejecutivo Federal a través de los órganos que se determinaron en la Ley Orgánica del Distrito Federal. En lo que correspondía al Poder Legislativo lo ejercía el propio Congreso de la Unión y el Poder Judicial la designación de Magistrados correspondía al Presidente de la República con aprobación del Congreso, que posterior a ello se otorgó la facultad a la entonces denominada Asamblea de Representantes de aprobar el nombramiento efectuado.

Es precisamente, en el año de 1987, que se crea la Asamblea de Representantes, derogándose así la fracción VI, base 4° del artículo 73 Constitucional, sin embargo esta no tenía la facultad de legislar, sino únicamente la de dictar reglamentos de policía, bandos, ordenanzas y de buen gobierno, ya que la facultad para legislar seguía perteneciendo al Congreso de la Unión. Otra novedad en esta creación fue el hecho de que a los Representantes de esta Asamblea se les elegiría de manera popular o directa, por tanto esta no dependería del Presidente de la Federación.

Ese fue el primer paso que se dio para la reforma política de esta Ciudad, sin embargo no era suficiente, por lo que fueron surgiendo diversas causas que originaron las reformas que se han venido suscitando a través de estos siete años, sobretudo las voces y participación ciudadana de esta Capital, de grupos

políticos entre otros, que vinieron proclamando la desigualdad en sus derechos políticos comparados con el resto de las entidades federativas, cuestionando el hecho de que se haya facultado este ejercicio político a un solo individuo, y que a la Asamblea no se le haya otorgado la facultad de legislar, quedando los derechos políticos de la Capital de nueva cuenta reducidos o como lo comenta el Profesor Burgoa: "...aunque varias de las facultades con las que constitucionalmente fue investida dicha Asamblea, se supeditan, en cuanto a su empeño, a lo que la legislación ordinaria prevea, el establecimiento de dicho cuerpo, es un avance en la tendencia de democratizar al Distrito Federal mediante la abolición de la "*capitis diminutio política*" que afecta a los ciudadanos de esta entidad federativa".³⁸

De esa manera, el Poder Constituyente Permanente aprobó reformas a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para proporcionar un nuevo marco de la organización política de la Capital de la República* por medio del decreto del 21 de octubre de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 del mismo mes.

Posteriormente, el Congreso de la Unión aprobó y expidió un ordenamiento para regular todos aquellos aspectos del nuevo esquema de gobierno por medio de su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 26 de agosto de 1994. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, con perfiles muy propios es, en términos singulares, una constitución local para que la sede conjunta del gobierno federal y del nuevo gobierno local impliquen la supervivencia y el mejor funcionamiento del Distrito Federal.

Así es como se deroga la fracción VI del artículo 73 Constitucional, y se reforma el artículo 122 de la misma ley, quedando establecido este, como fundamento del Gobierno del Distrito Federal, disponiendo en el inciso A, fracción II, que el

³⁸Op Cit., pág. 961

Congreso de la Unión expedirá el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal es en nuestro país un documento inédito, novedoso y complejo, tanto en su naturaleza jurídica como en su contenido.

La adecuada distribución de las competencias más importantes del gobierno del Distrito Federal, entre los ámbitos local y federal, así como regular las complejas relaciones entre los Poderes de la Unión y los órganos locales de gobierno, han sido motivos esenciales para la elaboración del Estatuto del Distrito Federal, y hoy mismo siguen siendo motivos importantes para la gran reforma política que se está planteando a escala del Estado Mexicano y a nivel del Distrito Federal.

Este Estatuto de Gobierno fue reformado en dos ocasiones en el año de 1995, con motivo de la postulación de candidatos a Consejeros Ciudadanos y para la regulación del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. Así en el año de 1996, se reforma nuevamente la Carta Magna, que entre otros temas se toca lo relativo al Distrito Federal, siendo los avances más significativos los siguientes:

- a) La elección directa de un Jefe del Gobierno del Distrito Federal
- b) La instauración de una Asamblea Legislativa del Distrito Federal
- c) La elección directa de los Titulares de órganos políticos administrativos en las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.

El 4 de diciembre de 1997, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto mediante el cual el Congreso de la Unión reforma el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual se compone de Siete Títulos y se destaca lo siguiente.

- a) La disposición de que el Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local.

- b) La designación y remoción del Procurador General de la Justicia del Distrito Federal con aprobación del Presidente de la República.
- c) La exclusión del régimen federal de responsabilidades a los servidores públicos de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.
- d) La supresión de facultades del Presidente de la República y a la atribución de las mismas al Jefe del Gobierno del Distrito Federal, entre ellas las relativas a la participación en el proceso legislativo a cargo de la Asamblea.
- e) La integración de la Asamblea Legislativa por los principios de votación de mayoría relativa y de representación proporcional, los requisitos para ser diputado, las bases que regirán la elección y los impedimentos para los diputados.
- f) La enunciación de las facultades de la Asamblea Legislativa, que además de las que en su oportunidad se atribuyeron a la Asamblea de Representantes, tendrá adicionalmente, las de legislar en materia de Registro Público de la Propiedad y del Comercio, electoral en su aspecto civil y penal, servicios de seguridad prestados por empresas privadas y designar al Jefe del Gobierno del Distrito Federal, con el carácter de sustituto, en caso de falta absoluta, por renuncia u otra causa.
- g) El establecimiento de la Iniciativa Popular.
- h) La enunciación de las facultades del Jefe del Gobierno.
- i) Se instituye el plebiscito, mediante el cual se faculta al Jefe de Gobierno para consultar a la ciudadanía respecto de actos o decisiones que juzgue trascendentes para la Ciudad de México.
- j) Se establecen los principios de la carrera judicial, cuyo ingreso y promoción se instituye el concurso interno de oposición y el de oposición libre.
- k) En materia electoral, se regulan las bases para la creación del Instituto Electoral y del Tribunal Electoral del Distrito Federal; se faculta a la Asamblea para prever delitos electorales al emitir la ley penal local y se dispone de una fiscalía especial para ellos.

l) Finalmente se regulan las características y composición del régimen patrimonial del Distrito Federal.

De esta manera se inició un nuevo proceso democrático, plural y legislativo, en el Distrito Federal comenzando una nueva vida jurídica, política e histórica, al cumplir 173 años de haberse creado.

Dicho proceso requirió, entre otras modificaciones, nuevas reformas constitucionales, cambios importantes y de gran dimensión en el Estatuto del Distrito Federal, y superación en todos los aspectos de las leyes como la de Participación Ciudadana y otras que aprobó la Tercera Asamblea del Distrito Federal en su calidad de Primera Asamblea Legislativa.

Todo lo cual quedó resumido en el modificado artículo 122 Constitucional que, entre otros aspectos, establece la nueva figura del Jefe de Gobierno, sustituyendo a la anterior de la regencia, que es electo mediante votación. De la misma manera, sienta las bases para la constitución de la Asamblea de Representantes y del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, estableciendo de esa manera las funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial del nuevo Gobierno Capitalino.

Por otro lado, el mismo Estatuto de Gobierno define las posiciones de los Poderes de la Unión con el Gobierno de la Ciudad, quedando estipulado de la siguiente manera:

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

- 1. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;*

- II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
 - III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;
 - IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y
 - V. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.
- B. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:*
- I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;
 - II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
 - III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la ley;
 - IV. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y
 - V. Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

Base Primera.- Respecto a la Asamblea Legislativa.

Base Segunda.- Respecto del Jefe del Gobierno del Distrito Federal

Base Tercera.- Respecto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal

Base Cuarta.- Respecto al Tribunal Superior de Judicial y los demás órganos judiciales del fuero común

Base Quinta.- Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo que tendrá plena autonomía para dirimir controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local.

Base.

Estas nuevas disposiciones del Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, han tenido impacto, sobre todo en la materia legislativa, ya que corresponde a la Asamblea Legislativa llevar a cabo una revisión profunda del marco legislativo que rige en esa entidad, a efecto de adecuarlo a la actualidad normativa que se vive, bien expedir los ordenamientos necesarios para cumplir con plenitud el mandato constitucional que le dio origen.

a) Función Legislativa: Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Como vimos anteriormente la Asamblea de Representantes del Distrito Federal nace como órgano de representación ciudadana con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen Gobierno, por decreto Promulgatorio publicado el 10 de agosto de 1987. Con estas facultades, la 1ª y 2ª Asamblea funcionan hasta 1994.

Más adelante, como parte del resultado de la Reforma Política del Distrito Federal, se eleva a la Asamblea de Representantes como órgano de Gobierno con facultades legislativas por decreto publicado en el Diario Oficial el 25 de octubre de 1993, de donde se desprenden las nuevas facultades de este órgano de Gobierno que dejan de ser reglamentarias y se convierten en creadoras de ley para el Distrito Federal, compartiendo dicha facultad con el Congreso de la Unión.

Es entonces cuando nace la III Asamblea de Representantes del Distrito Federal, 1ª Legislatura.

De tal suerte que, la que fue creada como Asamblea de Representantes del Distrito Federal pasó a denominarse Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de acuerdo con la modificación al artículo 122, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en que se establece esa denominación.

El párrafo tercero, señala que estará integrada por Diputados en vez de Representantes como se denominaban anteriormente los legisladores.

Esta Asamblea quedó constituida como un órgano de representación ciudadana, integrado por 40 Representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 Representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinomial, como lo establecía el artículo tercero del decreto del 10 de agosto de 1987, el cual ya reformado se plasma en el artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Es importante recalcar que este organismo "se creó con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del Distrito Federal en materia de servicios; aprobar nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, e iniciar ante el Congreso de la Unión leyes o decretos en materia relativa al Distrito Federal".³⁹

Dentro del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, establecido en el artículo 122 Constitucional, se plantea, en su base primera, las atribuciones de la Asamblea Legislativa de la siguiente manera:

Base primera.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

- 1. Los diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la ley, la cual deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición*

³⁹Cuadernos de la Reforma Política, DISTRITO FEDERAL, 1992, páginas 62 - 63.

- de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de esta Constitución;*
- II. Los requisitos para ser diputado a la Asamblea no podrán ser menores a los que se exigen para ser diputado federal. Serán aplicables a la Asamblea Legislativa y a sus miembros en lo que sean compatibles, las disposiciones contenidas en los artículos 51, 59, 61, 62, 64 y 77, fracción IV de esta Constitución;*
- III. Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la asamblea;*
- IV. Establecerá las fechas para la celebración de dos periodos de sesiones ordinarios al año y la integración y las atribuciones del órgano interno de gobierno que actuará durante los recesos. La convocatoria a sesiones extraordinarias será facultad de dicho órgano interno a petición de la mayoría de sus miembros o del jefe de gobierno del Distrito Federal;*
- V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:*
- a) Expedir su Ley Orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación;*
- b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.*
- Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.*
- La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con*

excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.

La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.

Serán aplicables a la Hacienda Pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso C de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución;

- c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables.*

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la asamblea;

- d) Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;*

- e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;*

- f) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional;*

- g) Legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;*
- h) Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;*
- i) Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social;*
- j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;*
- k) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;*
- l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3o. de esta Constitución;*
- m) Expedir la Ley Orgánica de los Tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;*
- n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal;*
- o) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.*

Dentro del Título Cuarto, Capítulo I, del Estatuto de Gobierno, se establecen las bases de organización y facultades de la Asamblea Legislativa, abarcando desde el artículo 36 hasta el 51, sin embargo como se puede apreciar el Estatuto de Gobierno viene a ser una especie de Constitución local para el Distrito Federal, sin embargo de alguna manera la Asamblea Legislativa sigue sometida al Congreso de la Unión, es decir carece de autonomía plena puesto que es este último quien se encuentra facultado para expedir dicho Estatuto, por lo que todavía quedan *aspectos que reformar y que seguramente se tendrán que ir dando en el tiempo.*

De lo anterior, podemos señalar que a la Asamblea Legislativa se le han conferido tres funciones parlamentarias: la propia legislativa, la administrativa interna y la de gestión, más no la jurisdiccional, tal como lo afirma el investigador Juan José Ríos Estavillo: "...es un órgano cuasilegislativo, porque a diferencia de los plenamente legislativos que existen en el país, la Asamblea Legislativa no tiene facultades para intervenir como integrante del Constituyente Permanente; consecuentemente, no forma parte de los órganos reformadores de la Constitución Federal, y tampoco participa en la función aprobatoria para la conformación de nuevos estados".⁴⁰

Cabe resaltar, que de las facultades legislativas más importantes de la Asamblea, es lo relativo a las materias civil y penal, y lo concerniente al Registro Público de la Propiedad y del Comercio, ello de acuerdo a la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996, facultad que entró en vigor el día 1° de enero de 1999.

Como se puede apreciar, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no participa en un proceso de reformas constitucionales, puesto que la propia Ley Fundamental no la faculta expresamente, sin embargo podría hacerlo de forma limitativa, es decir, en lo que concierne únicamente con materias relativas al

⁴⁰INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNAM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Ed Porrúa, 14° Edición, México, 1999, pág.1254.

Distrito Federal, esto con base en la facultad de iniciativa de ley o decreto ante el Congreso de la Unión, establecida en la Base Primera, inciso ñ), del propio artículo 122 Constitucional.

b) Función Ejecutiva: Jefe de Gobierno del Distrito Federal

Dentro de las diferentes funciones del gobierno del Distrito Federal destaca, debido a su trascendencia histórica, la figura del Jefe de Gobierno, ya que, por vez primera, éste es elegido por vía del voto democrático, además de eliminar la figura del Regente.

Al respecto, la Base Segunda, fracción II, del artículo 122 establece que:

Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

1. Ejercerá su encargo, que durará seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, la cual se llevará a cabo conforme a lo que establezca la legislación electoral.

Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que deberán estar: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial.

Para el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado nombrará, a propuesta del Presidente de la República, un sustituto que

concluya el mandato. En caso de falta temporal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, la asamblea legislativa designará a un sustituto que termine el encargo. La renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sólo podrá aceptarse por causas graves. Las licencias al cargo se regularán en el propio Estatuto.

II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

- a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;*
- b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la asamblea legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;*
- c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;*
- d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes;*
- e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y*
- f) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.*

Es así que la reforma política del Distrito Federal, se plasma en nuestra Carta Magna, como en el Estatuto de Gobierno, en donde quedan comprendidas las funciones y facultades del Jefe del Gobierno del Distrito Federal en el Título Cuarto, Capítulo II del mismo.

De las reformas más importantes que se han venido dando en estos últimos siete años, es sin lugar a dudas, el nombramiento del Jefe de Gobierno mediante votación universal, libre, directa y secreta, son de las reformas políticas del Distrito Federal más relevantes, y este tendrá a su cargo la administración pública del mismo; ejercerá su encargo durante seis años a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, haciendo hincapié que la única excepción a este plazo fue el Jefe de Gobierno que se eligió en 1997, el cual con base en el artículo séptimo transitorio de la reforma en comento durará hasta el 4 de diciembre del 2000, es decir el cargo sería de tres años por única ocasión.

Asimismo, el Jefe de Gobierno podrá ser removido de su cargo, cuya causa deberá de ser grave y en caso de licencias del cargo, se regularán por el Estatuto de Gobierno. En el caso de falta absoluta, remoción o renuncia o cualquier otra causa diferente a la falta temporal, se nombrará un Jefe de Gobierno sustituto, que siendo en el caso temporal, se establece el encargo del despacho al servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. De igual forma el Jefe de Gobierno podrá ser objeto de juicio político por violaciones a la Constitución, a las leyes del Distrito Federal y por el manejo indebido de fondos y recursos públicos, o podrá ser suspendido en sus derechos por declaración de procedencia que emitan los diputados del Congreso de la Unión.

Si bien es cierto que las modificaciones realizadas a la vida política del Distrito Federal, le han dado un impulso a la figura del Jefe de Gobierno, lo es también que han sido en forma limitativa, puesto que existen facultades relativas a leyes o gobierno en donde se faculta expresamente al Congreso de la Unión o al

Presidente de la República, como lo señala el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México: "Esta modificación a tratado de dar fuerza política al jefe de gobierno, ya que es reconocido tanto formal como cuasimaterialmente titular del Ejecutivo en el Distrito Federal. Decimos que formalmente lo será, porque muchas de las atribuciones concedidas con anterioridad al presidente de la República, con base en esta reforma, se le han conferido al jefe de gobierno del Distrito Federal, y por otro lado, existirá un grado importante de legitimación política al ser electo por medio de sufragio directo; y decimos cuasimaterialmente, porque el desarrollo de sus funciones no será pleno, en principio por ejercer sus atribuciones de gobierno en el mismo lugar de residencia de los poderes federales, por lo que atendiendo al pacto federal y a los principios federalistas mexicanos, algunas funciones ejecutivas las mantendrá el Ejecutivo Federal...".⁴¹

En efecto, las reformas constitucionales de 1996 y 1997, han marcado un cambio importantísimo en el la vida política de la Ciudad de México, en su electorado que por lo que respecta a la función ejecutiva, puesto que esta decisión ya no tendrá que decidirse por parte del Ejecutivo Federal como sucedía hasta hace cuatro años.

c) Función Judicial: Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

En lo referente al Poder Judicial del Gobierno del Distrito Federal, su fundamento legal se encuentra establecido en el artículo 122, Base Cuarta de la Carta Magna establece, así como en el artículo 76 del Estatuto de Gobierno, quien dispone:

La función judicial del fuero común en el Distrito Federal se ejercerá por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el Consejo de la Judicatura del

⁴¹Ob. cit., pág. 1256.

Distrito Federal, jueces y demás órganos que su ley orgánica señala. Dicha ley regulará también su organización y funcionamiento.

La base constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, queda establecida como ya dijimos en el artículo 122, Base Cuarta, fracciones I, II y III, y se señala lo siguiente:

Base Cuarta.- Respecto al Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del fuero común:

I. Para ser magistrado del Tribunal Superior se deberán reunir los mismos requisitos que esta Constitución exige para los ministros de la Suprema Corte de Justicia; se requerirá, además, haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial, preferentemente en el Distrito Federal. El Tribunal Superior de Justicia se integrará con el número de magistrados que señale la ley orgánica respectiva.

Para cubrir las vacantes de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá la propuesta respectiva a la decisión de la Asamblea Legislativa. Los magistrados ejercerán el cargo durante seis años y podrán ser ratificados por la Asamblea; y si lo fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del título cuarto de esta Constitución.

II. La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, estará a cargo del consejo de la Judicatura del Distrito Federal. El Consejo de la Judicatura tendrá siete miembros, uno de los cuales será el presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también presidirá el Consejo. Los miembros restantes serán: un Magistrado, un Juez de Primera Instancia y un Juez de Paz, elegidos mediante insaculación; uno designado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y otros dos nombrados por la Asamblea Legislativa. Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos exigidos para ser magistrado y durarán cinco años en su

cargo; serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.

El Consejo designará a los Jueces de Primera Instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito Federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de carrera judicial;

III. Se determinarán las atribuciones y las normas de funcionamiento del consejo de la judicatura, tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 100 de esta Constitución;

IV. Se fijarán los criterios conforme a los cuales la ley orgánica establecerá las normas para la formación y actualización de funcionarios, así como del desarrollo de la carrera judicial;

V. Serán aplicables a los miembros del Consejo de la Judicatura, así como a los Magistrados y Jueces, los impedimentos y sanciones previstos en el artículo 101 de esta Constitución;

VI. El Consejo de la Judicatura elaborará el presupuesto de los Tribunales de Justicia en la entidad y lo remitirá al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que se presente a la aprobación de la Asamblea Legislativa.

De lo anterior, se puede desprender que por una parte se reafirma la organización de este Poder, resaltando las reformas en el sentido de que los Magistrados vacantes son propuestos por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal con aprobación de la Asamblea Legislativa, así como la creación del Consejo de la Judicatura con sus funciones de administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia de la Distrito Federal.

Cabe mencionar, que anteriormente la reforma de 1993, señalaba que el Consejo de la Judicatura proponía al Jefe de Gobierno del Distrito Federal el nombramiento de los Magistrados para que este a su vez los propusiera con la Asamblea Legislativa, contando con un término de quince días para ratificar los

nombramientos de los Magistrados. Actualmente, con la reforma de 1997, se habla solamente de cubrir vacantes de Magistrados, sin embargo no se puede señalar que exista inamovilidad de su cargo con todos los Magistrados que hasta el día de hoy desempeñan funciones, sin embargo creemos también que no se puede hablar sólo de cubrir vacantes, ya que la decisión quedará sujeta a la de la Asamblea Legislativa.

Por lo que hace a la duración del cargo de los Magistrados, esta será de seis años y podrán ser ratificados por la Asamblea Legislativa, y en caso de ser ratificados, sólo podrán ser removidos del cargo de acuerdo a lo establecido en el Título Cuarto de la Constitución Federal .

En resumen, de toda esta reforma política que ha surgido para el Distrito Federal, aun quedan cosas por hacer, sin embargo en la actualidad existe un ambiente de efervescencia política para seguir con esta reforma, que estamos seguros que se irá dando con el tiempo.

CAPÍTULO III

INICIATIVA DE LEY

Subtemas: III.1. Presentación de la Iniciativa. III.1.1. Procedimiento Legislativo para el Distrito Federal. III.1.2. Facultades Legislativas para la Asamblea Legislativa y Jefe de Gobierno del Distrito Federal. III.1.3. Presentación de la Iniciativa de Ley de Protección en el Distrito Federal. III.2. Discusión de la Ley. III.2.1. Organismos Encargados de la Protección Civil. III.2.2. Consejos de Protección Civil. III.2.3. Programa General de Protección Civil para el Distrito Federal. III.2.4. Programas Internos de Protección Civil. III.2.5. Programas Especiales. III.2.6. Organizaciones Civiles y Brigadas Especiales. III.2.7. Capacitación. III.2.8. Riesgos. III.2.9. Operación de Protección Civil. III.2.10. Operación de la Protección Civil en las Delegaciones. III.2.11. Comunicación Social en Protección Civil.

III.1 Presentación de la Iniciativa

Para comenzar a abordar el tema de la iniciativa de la Ley en cuestión se considera necesario ahondar en la teoría que da surgimiento a la misma, es decir, la diferencia existente entre la norma emanada de la propia Constitución y aquella que tiene su base en una Legislación en particular.

Siguiendo Al Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, es posible definir a la Constitución como: "...el Ordenamiento fundamental y supremo del Estado que: a) establece su forma y la de su gobierno; b) crea y estructura sus órganos primarios; c) proclama los principios políticos y socio-económicos sobre los que se basan la organización y teleología estatales; y d) regula sustantivamente y controla adjetivamente el

Poder Público del Estado en beneficio de los gobernados.⁴² En esta definición se agrupan los elementos que caracterizan al conjunto de normas que nos ocupa.

Por otro lado, puede observarse que una característica propia de la Constitución es su mutabilidad: “En efecto, al ser la Constitución el reflejo de un grupo social; al establecer las Bases formales y operativas de ese grupo, es claro que puede ser modificado su contenido y aun su forma. De ahí que hablemos de que en la Constitución se contienen las Decisiones Jurídicas Fundamentales...”⁴³ dichas decisiones establecen, entre muchos otros, los preceptos en los que el Poder Legislativo se basa para poder realizar una Iniciativa de Ley.

El Dr. Burgoa identifica a estas Decisiones de la manera siguiente:

- a) Políticas: que comprenden las declaraciones respecto de soberanía popular, forma Federal del Estado y forma de Gobierno Republicana y Democrática.
- b) Jurídicas: que consisten en limitación del Poder Público en favor de los gobernados por medio de las Garantías Constitucionales respectivas, institución del Juicio de Amparo como medio adjetivo para preservar la Constitución contra actos de la autoridad que la violen en detrimento de los gobernados y, en general,

⁴² BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Quinta edición, Ed. Porrúa S.A., México, 1992, Pág. 325.

⁴³ CHESSAL PALAU, Jorge, La Reforma Judicial en México, UNAM, 1998, Pág. 1

sumisión de la actividad toda de los órganos del Estado a la Constitución y a la Ley, a través de los principios de Constitucionalidad y Legalidad.

c) Sociales: que estriban en la consagración de derechos públicos subjetivos de carácter socio-económico, asistencial y cultural en favor de las clases obrera y campesina y de sus miembros individuales componentes, es decir, establecimiento de garantías sociales de diverso contenido.

d) Económicas: que se traducen en atribución al Estado o Nación del dominio o propiedad de recursos naturales específicos, la rectoría Estatal en ciertas actividades de interés público y el intervencionismo del Estado en las actividades económicas que realizan los particulares y en aras de dicho interés.

e) Culturales: es decir, las que se refieren a los fines de la enseñanza y de la educación que imparte el Estado y a la obligación a cargo de éste, consistente en realizar la importante función social respectiva en todos los grados y niveles de la ciencia y de la tecnología, con base en determinados principios y persiguiendo ciertas tendencias.

f) Religiosas: que conciernen a la libertad de creencias y cultos, separación de la Iglesia y del Estado...⁷⁴⁴

Respecto a la iniciativa de esta Ley de Protección Civil para el Distrito Federal, se había establecido en primer lugar un carácter general, estableciendo los principios rectores en la materia, misma que fue sometida a discusión por la Primera

⁷⁴⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Tercera Edición, Ed Porrúa, S.A., México, 1992, Pág. 88.

Legislatura de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a través de la Comisión de Protección Civil, integrada por diversos Representantes de Partidos, considerando para su aprobación: "...la necesidad de articular los esfuerzos que la sociedad y gobierno habrán de desarrollar, a fin de fortalecer su capacidad de respuesta ante los diferentes riesgos, siniestros o desastres a los que está expuesta una macro urbe, como lo es el Distrito Federal".⁴⁵

Por otra parte, como vimos en el capítulo anterior, observamos que de acuerdo con el artículo 49 Constitucional, el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. De ahí que no sean consideradas estas como entidades autónomas y ajenas, sino, por el contrario, ante partes de un todo. Esto es, frente a un Poder Constituido, distinto del Poder Constituyente por ser éste origen de aquel.

Así pues, es imposible tratar una Ley de igual forma que a la Constitución, siendo que: "...mientras la Constitución es un conjunto de normas supremas que rigen la organización y funcionamiento de los poderes públicos y sus relaciones de orden social, la ley consiste en el conjunto de normas que derivan su validez y eficacia de la propia Constitución. Igualmente, Constitución y Ley se diferencian por su jerarquía, por su proceso de elaboración y por su contenido. En cuanto a su

⁴⁵ Primera Legislatura de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Iniciativa de Ley presentada a través de la Comisión de Protección Civil, Tomo I, México, 1995, Pág. 5.

jerarquía, es incuestionable que prevalece la norma constitucional respecto de la ordinaria, cuando ésta se encuentra en contravención con aquella; en lo que atañe a su proceso de elaboración, la Constitución emana del Poder Constituyente y únicamente puede ser reformada o adicionada por el poder revisor, también llamado Constituyente Permanente, en tanto que la ley proviene de los poderes constituidos y, por lo que se refiere a su contenido, la Constitución establece originalmente los aspectos mencionados, en tanto que la ley desarrolla los preceptos constitucionales sin poder alterarlos.”⁴⁶

De ahí que Ley y Constitución difieren y no son sinónimos, sino que la Ley emana y es parte integrante de nuestra Carta Magna.

III.1.1 Procedimiento Legislativo para el Distrito Federal

Este proceso se encuentra previsto en los artículos 46, 48 y 49 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal comprende las siguientes etapas: *Iniciativa, discusión, aprobación, promulgación, refrendo y publicación e iniciación de la vigencia.*

El derecho de iniciar leyes o decretos, de acuerdo al artículo 46 de la ley en comento, compete:

⁴⁶ SANCHEZ MEDAL, Ramón, El Fraude a la Constitución, Primera Edición, Ed. Porrúa, S.A., México, 1988, Págs. 111-112.

I.- A los diputados;

II.- Al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

III.- A través de la iniciativa popular, los ciudadanos del Distrito Federal podrán presentar a la Asamblea Legislativa, proyectos de leyes respecto de las materias de la competencia legislativa de la misma, de conformidad con las siguientes bases:

No podrán ser objeto de iniciativa popular las siguientes materias:

1.- Tributaria o fiscal así como de Egresos del Distrito Federal;

2.- Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal;

3.- Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda;

4.- Regulación interna de los Tribunales de Justicia del fuero común del Distrito Federal;

5.- Las demás que determinen las leyes.

Además de la Asamblea Legislativa tienen también la facultad de iniciar el procedimiento para la expedición de leyes o decretos ante el Congreso Federal, siempre que tengan relación con el Distrito Federal, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 122 Constitucional, Base Primera, fracción V, inciso ñ), y de igual forma tiene la facultad de iniciar el procedimiento reformatorio en lo que se relacione a la Ciudad de México, de acuerdo a lo señalado en el artículo 135 de nuestra Ley Fundamental.

En el caso del proceso de iniciativa en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, puede ser iniciado por sus miembros, por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y es facultad de éste último formular las iniciativas de ley de ingresos y el decreto de presupuesto de egresos que debe remitir anualmente a la Asamblea a más tardar el 30 de noviembre o hasta el 20 de diciembre si inició su cargo en ese mes.

Ahora bien, *la discusión* de acuerdo a la definición del Maestro García Maynez, "Es el acto por el cual las Cámaras deliberan acerca de las iniciativas presentadas con el fin de determinar si deben o no ser aprobadas".⁴⁷

La etapa de la *discusión* en el caso de la Asamblea Legislativa, se da en sesiones plenarias a través de comisiones que forman sus miembros para atender materias específicas, y las iniciativas de ley o decretos son estudiados y dictaminados por las comisiones a las que correspondan, posteriormente son debatidas y sometidas a votación del pleno de la Asamblea, ello de acuerdo a lo estipulado en los incisos a) y b) del artículo 46 del Estatuto de Gobierno que menciona:

b) Una comisión especial integrada por miembros de las comisiones competentes en la materia de la propuesta, verificará el cumplimiento de los requisitos que la ley respectiva establezca, en el caso contrario desechará de plano la iniciativa presentada.

c) No se admitirá iniciativa popular alguna que haya sido declarada improcedente o rechazada por la Asamblea Legislativa.

La aprobación, es el acto por el cual las Cámaras aceptan un proyecto de ley y puede ser de forma total o parcial. En otros términos la aprobación es la expresión de la voluntad del Poder Ejecutivo, aprobando la ley que se somete a su autoridad, para dotarla de fuerza obligatoria. La promulgación abarca dos actos distintos: el primero, que el Ejecutivo interpone su autoridad para que la ley aprobada debidamente tenga carácter de disposición obligatoria, implicando que

⁴⁷GARCIA, MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Quincoagésima Edición, Ed. Porrúa, S.A., México, 1999, Pág 54

la ley ha sido aprobada por él mismo; y segundo que la da a conocer a quienes deben cumplirla, implicando con ello que la ley ha sido ratificada por las Cámaras.

La promulgación, en el caso del Distrito Federal, se refiere cuando las leyes y decretos expedidos por la Asamblea Legislativa se envían al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su publicación, sin embargo el Jefe de Gobierno puede hacer observaciones y devolverlas con los proyectos en un plazo de diez días hábiles; y si el plazo fuera interrumpido por la conclusión del período de sesiones, éste podrá devolver la ley o decreto el primer día hábil en que la Asamblea se vuelva a reunir.

Así, una vez que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal devuelva el proyecto con observaciones deberá discutirse nuevamente y si las observaciones fueran aceptadas o si son rechazadas por las dos terceras partes del número total de votos, el proyecto será ley o decreto y se remitirá nuevamente al Jefe de Gobierno para su promulgación, tal como lo define El Maestro Trinidad García refiere respecto de este acto: "La promulgación es, en términos comunes, la publicación formal de la ley".⁴⁸

La única excepción en que no opera la promulgación, así como el refrendo, es en el caso de la expedición de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa, en el que se regule su estructura y funcionamiento interno, solamente se envía al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para efectos de su publicación, de acuerdo a lo previsto en el artículo 122 Constitucional.

⁴⁸GARCIA, TRINIDAD, Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho, Doceava Edición, Ed. Porrúa, S.A., México, 1989, Pág 52.

La *publicación*, tiene objeto dar a conocer la ley a quienes deben de cumplirla y aplicarla. Esta publicación se realiza en el Diario Oficial de la Federación cuando se trata de una ley federal o de una ley aplicable al Distrito Federal. Existen además Diarios o Gacetas Oficiales de los Estados, en donde se publican las leyes de carácter local.

Para el caso que nos ocupa, la *publicación* se efectúa en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, permitiendo que la ley o decreto de la Asamblea Legislativa sea conocido por la población, determinando su vigencia y la obligación de quien tiene que darle cumplimiento.

La publicación se encuentra prevista en el artículo 3º del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, en el que señala que: “Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial.

En los lugares distintos del en que se publique el periódico oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad”.

La ley aprobada y sancionada se da a conocer a quienes deben de cumplirla, se publica y a partir de ese momento inicia su *vigencia*. El lapso comprendido entre el momento de la publicación y aquel en que la norma entra en vigor, recibe el nombre de *Vacatio Legis*, que viene a ser el término para que se conozcan las normas y por tanto para que se cumplan.

III.1.2 Facultades Legislativas para la Asamblea Legislativa y Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

De conformidad a lo establecido en la fracción V de la base 1ª. del artículo 122, Constitucional la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como el artículo 42 del Estatuto de Gobierno tiene las siguientes facultades para legislar:

a) Las de carácter organizacional:

I.- Para expedir su Ley Orgánica que regule su estructura y funcionamiento que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que ordene su publicación.

II.- Expedir la Ley Orgánica de los Tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los Servidores Públicos de esos órganos.

III.- Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la cual regulará su organización, funcionamiento, competencia, el procedimiento, sus recursos contra sus resoluciones y la forma de integrar su jurisprudencia.

IV.- Expedir las disposiciones legales para organizar la Hacienda Pública, la Contaduría Mayor y el Presupuesto, la Contabilidad y el Gasto Público del Distrito Federal.

V.- Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos.

b) De carácter tributario:

VI.- Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias

para cubrir el presupuesto. Dentro de la Ley de Ingresos no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. Esta iniciativa de Ley de Ingresos debe ser presentada ante la Asamblea por el Jefe de Gobierno a más tardar el día 30 de noviembre de cada año, con excepción de aquel en que sea electo, que en este caso será el 20 de diciembre.

c) De carácter electoral:

VII.- Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal para Jefe de Gobierno, Diputados a la Asamblea Legislativa y Titulares de los Órganos Político- Administrativos de las demarcaciones territoriales o mejor conocidas como "Delegaciones Políticas". En caso de renuncia o de cualquier impedimento para que le Jefe de Gobierno del Distrito Federal desempeñe sus funciones, corresponderá a la Asamblea Legislativa designar al sustituto para que concluya el período.

d) De carácter de justicia:

VIII.- Otras de las atribuciones legislativas importantes que tiene la Asamblea Legislativa son en las materias civil y penal, así como normar el Organismo Protector de los Derechos Humanos, Participación Ciudadana, Defensoría de Oficio, Notariado y Registro Público de la Propiedad y del Comercio; normar la *Protección Civil*, Justicia Cívica sobre faltas de policía y buen gobierno, los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y readaptación social.

e) De carácter de asistencia social:

IX.- De expedir leyes relativas a la Salud Pública, a la Asistencia Social y a la previsión comunitaria que tiene como finalidad la justicia social.

d) De carácter de servicios públicos:

X.- Expedir normas sobre la prestación y concesión de servicios públicos, de transporte urbano, de limpieza, turismo, servicios de alojamiento, mercados, rastros, abastos y cementerios.

Facultades Legislativas del Jefe del Gobierno del Distrito Federal.

De acuerdo al artículo 122 Constitucional y su reglamentario artículo 67 del Estatuto de Gobierno tiene las siguientes atribuciones legislativas:

- a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias.
- b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa,
- d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por la Constitución o las leyes correspondientes; y

- e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno.
- f) Solicitar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa convoque a sesiones extraordinarias.

Dentro de las facultades previstas en lo que concierne al Distrito Federal, es la prevista para el Congreso de la Unión en materia de legislación es la concerniente a la protección civil, cuyo fundamento se encuentra regulado en la fracción XXIX-I del artículo en comento que establece: *Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil.*

III.1.3 Presentación de la Iniciativa de Ley de Protección Civil en el Distrito Federal

En el caso de la Ley que compete al presente estudio, es importante recordar que la misma se generó solamente para el Distrito Federal, por lo que sus atribuciones son de tipo local.

Siendo así, la iniciativa que compete a la misma, pasó para su revisión y consulta, a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, de manera que en ella quedó validada su ejecución, siendo más tarde aprobada por el Ejecutivo.

La iniciativa que competía a la misma, se refería básicamente a diversos puntos relacionados con la seguridad y protección de los ciudadanos, de manera que la misma pretendía garantizar la permanencia del Sistema Nacional de Protección Civil, establecido, como se ha mencionado con anterioridad, a raíz de los sismos de 1985; de la misma manera buscaba definir competencias entre las diversas

instancias, al igual que dar estabilidad a los programas y subprogramas referentes a esta materia.

Los aspectos o puntos más importantes que destaca esta presentación de Iniciativa de ley, misma que fue presentada a través de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, son los siguientes: ⁴⁹

- I.- El establecimiento de bases, normas y mecanismos de protección civil para el Distrito Federal;
- II.- Las atribuciones, coordinación y políticas a seguir en la materia, determinando a los órganos competentes para ello;
- III.- La constitución del Sistema de Protección Civil para el Distrito Federal, así como su estructura, métodos, procedimientos y programas que se establecen y concertan con el gobierno de esa entidad y la coordinación de este con los sectores público, privado y social y la incursión entre la ciudadanía de una cultura de protección civil;
- IV.- Las atribuciones del Consejo de Protección Civil, así como la instrumentación operativa de protección, tales como Atlas de Riesgos, Catálogos ante contingencias o riesgos, Manuales de Procedimientos para los tres sectores y participación ciudadana;
- V.- La planeación, programación y acciones de protección civil, tomando relevancia la participación de los medios de comunicación, habilitación de refugios temporales y la administración de estos, así como el registro de las organizaciones civiles y empresas capacitadoras en la materia de protección civil.

⁴⁹ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL, Diario de los Debates, Número 28, México, 1995.

VI.- El financiamiento del Sistema de Protección Civil en el Distrito Federal, estableciendo mecanismos para las donaciones económicas o que en especie reciban las Instituciones Públicas.

VII.- Finalmente, el establecimiento de normas de vigilancia para el cumplimiento de disposiciones de la Ley de Protección Civil en el Distrito Federal.”

Por otro lado, su intención se refería también al establecimiento de mecanismos de coordinación entre órganos y dependencias para su ejecución; de la misma forma pretendía dotar de eficacia a los diferentes Consejos con el fin de garantizar su funcionamiento.

Lo anterior, puede entenderse al tomar en cuenta que nuestro país no cuenta con una cultura de prevención, ni con la información suficiente que permita tener un conocimiento pleno sobre cómo actuar ante los desastres naturales y los causados por el ser humano.

Así pues, era indispensable, después de los temblores de 1985, desarrollar diversas acciones, entre ellas, la realización del Foro Nacional para la Prevención de Riesgos y Vulnerabilidad en los Asentamientos Humanos, donde se concluyó que es necesario eliminar las fallas y corruptelas, así como evitar los desastres de cualquier índole.

III.2 Discusión de la Ley

La Ley de Protección Civil del Distrito Federal expone una serie de factores del orden público, cuyo fin último se refiere a la seguridad de cualquier ciudadano en caso de desastre.

De esta manera, establece las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevarán a cabo las acciones de protección civil en el Distrito Federal, las bases para la prevención y mitigación ante las amenazas de cualquier tipo de riesgo, ya sea geológico, físico-químico, sanitario, hidrometeorológico y socio-organizativo.

Asimismo, establece los mecanismos para implementar las acciones de mitigación, auxilio y restablecimiento, con el fin directo de salvaguardar a las personas, sus bienes, el entorno y el funcionamiento de los servicios vitales y sistemas estratégicos, en los casos de emergencia siniestro o desastre.

Por otro lado, conjunta las bases de integración y funcionamiento del sistema de protección civil del Distrito Federal, así como aquellas encaminadas a promover y garantizar la participación social, tanto en la protección civil como en la elaboración, ejecución y evaluación de los programas en la materia, para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades establecidos por dichos programas.

En cuanto a la postura tomada de los diferentes partidos políticos que participaron en esta iniciativa de ley, resalta la participación de los entonces denominados Asambleístas, quienes a su vez formaron la Comisión denominada de Protección Civil, cuyo objetivo principal fue contar con un instrumento normativo que sirviera de marco, para la programación de acciones que en materia de protección civil deben emprender las autoridades y la población en su conjunto y por otra parte la integración y funcionamiento del Sistema de Protección Civil que permitiera a los capitalinos hacer frente a cualquier emergencia que de manera natural o accidental pudiera producirse en esta Ciudad tan conflictiva como la nuestra.

la participación de los diversos Representantes de la Asamblea, en la discusión de la Ley de Protección Civil en el Distrito Federal, en diciembre de 1995, fue importante para el impulso de la Ley en comento, de estas participaciones

destacan la de Estrella Vázquez Osorno, Representante del Partido de la Revolución Democrática, quien presentó al Pleno de la Asamblea la "Iniciativa de Ley de Protección Civil para el Distrito Federal", la cual fue turnada para su estudio y dictamen a la Comisión de Protección Civil.⁵⁰

Asimismo, por el Partido Acción Nacional, tuvo relevancia la participación de la Representante Sandra L. Segura, quien propuso diversas modificaciones a la iniciativa de ley en comento, y no sólo la participación de estos partidos fue importante sino que en realidad, los diversos partidos políticos tuvieron una actuación importante en el procedimiento de creación de la actual Ley de Protección Civil en el Distrito Federal.

Por su parte el Partido Verde Ecologista de México, por conducto de su Representante Jorge Emilio González Martínez, considero en esta discusión de ley que "...la sociedad mexicana, en particular la asentada en el Distrito Federal, ha dado muestras inequívocas de saber actuar en caso de siniestro y desastres; una de ellas fue con motivo de los sismos de 1985...lo que realmente no funcionó con la eficiencia requerida fue el aparato gubernamental, hubo demasiadas fallas y consecuencias e inequidades, hubo injusticias que muchos pobladores todavía están lamentando. Por eso nos parece básico y absolutamente necesario que el proyecto de ley contempla con relación al sistema, al Consejo del Distrito Federal y a los consejeros delegacionales de protección civil...es por eso que el voto del Partido Verde Ecologista de México en particular, en lo general, será a favor".⁵¹

Otro de los Representantes del Partido del Trabajo, Germán Aguilar Olvera, expuso que "El fantasma del sismo de 1985 aún esta presente en todos los habitantes de la capital, así como también se recuerda en gran sentido de

⁵⁰Idem, pág.8.

⁵¹Idem, pág.14.

solidaridad evidenciado por la sociedad civil en las tareas de rescate de los afectados...la intervención que la nueva ley otorga a la sociedad civil la consideramos adecuada, a más de necesaria. Su difusión deberá ser una tarea de todos, puesto que en la medida que la ley sea conocida por los ciudadanos, en esa misma medida podrán contar con los instrumentos necesarios para enfrentar cualquier tipo de desastre...por ello y por estas razones que hemos expuesto, mi partido, el Partido del Trabajo, votará en lo general y particular a favor de esta iniciativa".⁵²

El Partido Revolucionario Institucional a través de su Representante Arturo Contreras Cuevas, refirió en esta discusión de ley que "En primer lugar, deseo poner de manifiesto que, si bien no es el primer ordenamiento jurídico que se expide en el Distrito Federal en materia de protección civil, lo cierto es que es la primera legislación que para tal efecto se impulsa, con la experiencia de haber aplicado con anterioridad un Reglamento de Protección Civil expedido por la Primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal y aplicado por las autoridades capitalinas, a veces con la incomprensión e incluso indiferencia de algunos sectores de la población; y por esa razón creemos que ahora el ordenamiento jurídico que tenga a bien a aprobar esta Asamblea ...expedir entonces una Ley de Protección Civil para el Distrito Federal adquiere una enorme trascendencia, sobre todo si consideramos que habitamos en una ciudad densamente poblada, asentada sobre un territorio particularmente proclive a los terremotos y con una infinidad de riesgos que pueden traducirse en siniestros o desastres... por todas estas consideraciones...mi fracción del Partido

⁵²Idem, pág.15.

Revolucionario Institucional votará a favor de esta Ley en lo particular y en lo general⁵³.

Así con 50 votos a favor de los artículos 2º, 3º fracción XVI y párrafo primero, 7º párrafo primero, 7º fracción II, 11 fracciones IV y V, 18,32,35 y 46; 9 votos en contra de artículos 1º, 3º, 4º, 5º, 9º, 12, 13, 14, 21, 22, 23, 25 27, 29, 31, 36, 37, 38, 41, 43,45,47, 48, 49 y 52; y 41 votos a favor de estos últimos artículos, registrándose cero abstenciones.

De esa manera se aprueban los artículos que fueron reservados para su discusión en lo particular y consecuentemente se prueba el dictamen de la Comisión de Protección Civil, con Proyecto de Protección Civil para el Distrito Federal, y pasó al Ejecutivo para sus efectos constitucionales.

Es por ello, que el objetivo de esta Ley desde su inicio ha sido promover las normas, principios, mecanismos, procedimientos para fomentar la cultura de protección civil y sobre todo de autoprotección entre los habitantes del Distrito Federal, y así disminuir los impactos que causan los fenómenos provocados por la naturaleza, los hombres o ambos.

Es así, que queda enmarcado en los fundamentos que la seguridad jurídica establece, dejando en manos de las autoridades y los habitantes el respeto y cumplimiento de la misma.

Finalmente esta iniciativa de ley, fue aprobada el 13 de diciembre de 1995, misma que fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 10 de enero de 1996., la cual esta integrada por Siete Títulos y 58 artículos, los cuales

⁵³Idem, pág.17.

desglosamos en el anterior capítulo de este trabajo, y que enmarcan sus estatutos y objetivos fundamentales, y también se define su carácter general y de orden público.

III.2.1 Organismos Encargados de la Protección Civil

Es importante la consideración y el establecimiento de la Dirección General de Protección Civil como el organismo encargado de establecer los procedimientos operativos de apoyo, en caso de cualquier eventualidad o desastre. Dicha área debe también coordinar a las Dependencias y a las Entidades de la Administración y a las Instituciones Privadas y Sociales que puedan brindar la ayuda necesaria en los casos de eventualidad a los que se refiere la propia Ley.

Siendo la Ciudad de México un área con un gran potencial de riesgo, es necesario que dicha Dirección coordine las acciones de las Instituciones Públicas, Privadas y Sociales para el buen funcionamiento del Sistema de Protección Civil para el Distrito Federal. Además, su participación debe trascender más allá de los diferentes Programas Delegacionales de Protección Civil, al igual que en el campo de la proposición y el análisis de mecanismos de comunicación social en situaciones de alto riesgo, emergencia, siniestro o desastre. Lo anterior, claro está, dentro de los estatutos establecidos, en los cuales puede encontrarse, por parte de los profesionales de la información, una resistencia especial acerca de la prohibición del uso de información alarmista que pudiera suscitar tragedias innecesarias.

Ahora bien, el Sistema de Protección Civil, se crea a raíz de los terremotos de la Ciudad de México en el año de 1985, y es así que el 6 de mayo de 1986, se publica en el Diario Oficial de la Federación las Bases del establecimiento de dicho Sistema.

Este Sistema en términos generales, tiene como objeto crear métodos y procedimientos que establezcan las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales, privados, sociales y académicos y su coordinación con los tres ámbitos de gobierno,

mismas que están destinadas a la protección de los ciudadanos contra los peligros, riesgos que se presentan ante algún fenómeno de tipo natural, provocado por el hombre o mixto, y en caso de que cause impacto, aplicar los avances tecnológicos y la mitigación de los daños que pueda ocasionar, así como procurar el funcionamiento de los servicios vitales, los sistemas estratégicos y la planta productiva.

De acuerdo al artículo 10 de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal, el Sistema de Protección Civil esta integrado por:

- a) Jefe del Distrito Federal, quien funge como su Coordinador General
- b) Los Consejos Delegacionales
- c) Las Instituciones públicas, privadas y sociales y académicas con vinculación a la materia de protección civil.
- d) En general las dependencias, unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Distrito Federal, así como las de la Administración Pública Federal.

Asimismo, este Sistema prevé que los habitantes capitalinos, podrán coadyuvar con las autoridades en las acciones de protección civil, mediante su organización libre y voluntaria, incluso tienen derecho a presentar queja por escrito o verbalmente ante la Dirección General o a las Delegaciones, de los hechos o actos que pueden producir riesgo o perjuicio ya sea en su persona o la de terceros, bienes o entorno, tanto por la omisión de medidas preventivas que generan de riesgo en lugares públicos.

Todo ello debe ser realizado en el contexto de la legalidad, estableciendo bases y programas que enmarquen, en sí mismos, a la protección civil.

Dentro de este apartado es importante considerar a las Delegaciones Políticas, no como órganos aislados, sino como identidades propias que tengan los conocimientos y el personal capacitado para formular y ejecutar el llamado Programa Delegacional de Protección Civil.

De la misma manera se hace necesario un informe mensual dirigido a la citada Dirección, en el que se informe acerca de las acciones y procedimientos operativos de protección civil llevados a cabo.

El Sistema de Protección Civil del Distrito Federal debe contar con órganos de consulta y coordinación de la participación sectorial, que se integrarán con los representantes de las dependencias y los diversos órganos y entidades, al igual que con los representantes de las organizaciones e instituciones privadas, sociales, académicas y profesionales a las que se les formule invitación para participar en ellos.

Además, es indispensable que estos sectores promuevan la cultura de la protección civil, de manera que puedan capacitar a los habitantes de su demarcación, que conlleve una asesoría técnica gratuita para la formulación e implementación de programas internos y especiales de Protección Civil.

Por su parte el Programa de Protección Civil que contiene el Sistema de Protección Civil, abarca tres aspectos importantes: de **Prevención**, que su palabra lo dice, previene, mitiga o elimina la presencia de agentes destructivos y sus posibles daños; de **Auxilio**, tendiente a brindar ayuda y atención a la población, sus bienes y su entorno; y de **Recuperación**, que coadyuva a restablecer los servicios públicos y equipamiento urbano dañado.

Es importante señalar que con la consolidación del Sistema Nacional de Protección Civil, permite en su carácter normativo, que a su vez que el Programa

de Protección Civil se homologue e integre con el del Distrito Federal, así como el de los Sistemas Estatales y Municipales y sus estructuras organizacionales, funciones administrativas, además de que ajusta y opera procedimientos y recursos.

A su vez el Sistema Nacional de Protección Civil y en general todos los programas que lo integran, generan la necesidad de coordinación entre las dependencias y organismos participantes y en ese contexto es a la Secretaría de Gobernación a quien le corresponde llevar a cabo la coordinación ejecutiva del Sistema, a través de la cual mantiene coordinación y comunicación necesaria con los Municipios, Entidades Federativas, dependencias, organismos e instituciones involucradas en los subprogramas de prevención, auxilio y recuperación, y vigila los cumplimientos de los acuerdos y disposiciones determinadas por el Ejecutivo Federal en materia de protección civil.

III.2.2 Consejos de Protección Civil

Existen dos tipos de Consejos: el de Protección Civil del Distrito Federal y el Delegacional. En cuanto al primero, de acuerdo al artículo 19 de la Ley de Protección Civil del Distrito Federal, el Consejo de Protección Civil será un órgano de consulta, opinión y coordinación de las acciones en la materia que se integran, y serán estos órganos los del gobierno del Distrito Federal, las organizaciones civiles e instituciones científicas, académicas y profesionales, cuyos fines se vinculen con la protección civil.

Asimismo el Presidente del Consejo deberá de invitar como miembros del mismo y sus Comisiones al Procurador General de Justicia del Distrito Federal y a los representantes de las entidades públicas y privadas, asociaciones y organizaciones sociales, así como a las instituciones académicas y profesionales.

Entre las atribuciones más importantes de este Consejo de Protección Civil del Distrito Federal se tienen que el Presidente de dicho Consejo es quién declara la situación de emergencia que se llegare a presentar, así como promover las investigaciones y estudios que propicien soluciones a las causas de siniestros; proponer políticas y estrategias en materia de protección civil, y otra de las atribuciones más relevantes de este Consejo es el de promover un Fideicomiso para administrar toda donación destinada a la protección civil.

Por su parte el Consejo Delegacional será un órgano de carácter consultivo, de opinión de coordinación de las acciones de la materia, ello de acuerdo al artículo 23 de la Ley en comento.

Entre sus atribuciones relevantes, se encuentran las de promover la participación de los tres sectores con los habitantes de cada Delegación; identificar la problemática de protección civil en la demarcación y proponer las acciones prioritarias para su atención.

En caso de situación de emergencia, deberá de constituirse en sesión permanente, a fin de determinar las acciones que procedan para garantizar el auxilio de la población afectada en la Delegación que corresponda y su adecuada recuperación.

III.2.3 Programa General de Protección Civil para el Distrito Federal

Es importante considerar que esta Ley necesariamente indica un programa de protección civil, que debe tomar en cuenta, además de lo señalado en el Programa Nacional de Protección Civil y en el artículo 32 de la Ley de Protección Civil del Distrito Federal, las modificaciones del entorno, los índices de crecimiento y densidad de la población, la configuración geográfica, geológica y ambiental, las condiciones socioeconómicas e infraestructura y el equipamiento de la ciudad, el número y la extensión de colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales, la conformación y reclasificación de los asentamientos humanos, los lugares de afluencia masiva y la ubicación de los sistemas vitales y servicios estratégicos.

Uno de los puntos más discutibles de la Ley se refiere al establecimiento y operación de los sistemas de monitoreo y alertamiento temprano de desastres en el Distrito Federal; tema que al ser controvertido, se hace indispensable la consideración de las características de cada delegación, así como la necesidad específica para que cada una de ellas establezca en los sitios estratégicos una red de monitoreo durante las veinticuatro horas del día para la salvaguarda de las personas, sus bienes y entorno, al igual que de manuales de procedimiento para el monitoreo, prealerta, alerta y alarma.

Otro punto específico que debe tratarse es el de los procedimientos de comunicación social en casos de alto riesgo, emergencia, siniestro o desastre; de manera que para evitar la alarma en la población, deben establecerse políticas que orienten la realización de campañas de difusión en las diferentes fases de la protección civil, al igual que mecanismos de participación de los medios de comunicación, a fin de unificar los criterios en los mensajes que se transmitan para la difusión de la prealerta, alerta y alarma, teniendo como objeto primordial mantener veraz y oportunamente informada a la ciudadanía. En este sentido se hace necesaria la orientación a la población respecto de las acciones que deban

seguir. Lo anterior cae en un tema de discusión acerca de la libertad de prensa, sin embargo, debe considerarse que es objetivo primordial de la Ley el establecimiento de la seguridad en caso de desastre.

El Programa General de Protección Civil debe también contener programas que se refieran a la prevención, mitigación y preparación, al auxilio y a la rehabilitación, restablecimiento y reconstrucción. De esta manera no sólo se pretenderá establecer una situación aceptable en caso de algún acontecimiento, sino que se podrá preparar a la población acerca de las diferentes acciones que se deban llevar a cabo en el caso de contingencia.

Es importante considerar que las Delegaciones deben tener ciertos lineamientos en cuanto a los Programas de Protección Civil que se realicen en su jurisdicción, de manera que puedan fijar las políticas, estrategias y lineamientos que regulen las acciones de los sectores público, social y privado en materia de protección civil en su respectiva demarcación. Además, debe considerarse su obligatoriedad para todas las áreas, así como para las personas físicas o morales que habiten, actúen, o estén establecidas en la correspondiente delegación.

Así pues, dentro de estos programas deben contemplarse los procedimientos operativos a realizar con organizaciones civiles y brigadas vecinales dentro de su respectivo ámbito de influencia y demarcación, los lineamientos relativos a la formulación y actualización del inventario de equipo, herramientas y materiales útiles en tareas de protección civil, el cual deberá mantenerse actualizado, clasificado y ubicado y los lineamientos relativos a la cuantificación, clasificación y ubicación de los recursos humanos de la delegación atendiendo a su especialidad y disponibilidad, para intervenir en acciones de protección civil.

III.2.4 Programas Internos de Protección Civil

De acuerdo al Programa de Protección Civil se deberán de tomar diversos aspectos en lo que respecta al desarrollo urbano y económico, así como tomar medidas de prevención entre los habitantes de esta gran urbe.

Ahora bien, de acuerdo a lo establecido en el artículo 37 de la Ley de Protección Civil, es indispensable que los propietarios o poseedores de inmuebles destinados a vivienda plurifamiliar y conjuntos habitacionales, se obliguen a elaborar e implementar un Programa Interno de Protección Civil.

En el mismo sentido estarán obligados los propietarios, responsables, gerentes o administradores de inmuebles como: teatros, cines, bares, discotecas, restaurantes, bibliotecas, centros comerciales, estadios, centros deportivos y gimnasios, al igual que los de escuelas públicas y privadas, hospitales y sanatorios, templos, establecimientos de hospedaje, juegos eléctricos, electrónicos o mecánicos, baños públicos, panaderías, estaciones de servicio, establecimientos de almacenamiento y distribución de hidrocarburos, laboratorios de proceso industrial y los que sean de alto riesgo y exista usualmente una concentración de más de 50 personas incluyendo a los trabajadores del lugar.

Este Programa Interno, deberá de adecuarse a las disposiciones del Programa General y a los Delegacionales, contando para ello con la asesoría técnica gratuita de la Unidad de Protección Civil correspondiente.

Por otra parte de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 39 de la Ley en comento, están obligados los administradores, gerentes, poseedores, arrendatarios o propietarios de inmuebles, están obligados a realizar simulacros por lo menos tres veces al año, en escuelas, fábricas, industrias, comercios, oficinas, unidades

habitacionales y otros establecimientos donde haya afluencia masiva de personas.

No obstante esta disposición, en la realidad no se práctica tan frecuentemente, lo cierto es que en la mayoría de los casos ni siquiera al año se llega a efectuar algún simulacro, lo cual significa que la cultura de protección civil en el país no ha tenido promoción como debería de suceder.

Por lo que respecta a las empresas de mediano y alto riesgo, deberán de contar con una póliza de seguro de cobertura amplia de responsabilidad civil y daños a terceros, que ampare su actividad, y esta póliza deberá de relacionarse con el Programa Interno de Protección Civil.

Es importante señalar, que por lo que respecta a la materia inmobiliaria del Distrito Federal, no se establece con relación a la protección civil alguna disposición en alguna ley o reglamento de esa materia inmobiliaria o de vivienda, ya que se desprende que es la Ley de Protección Civil la que incluye los Programas Internos entre los Conjuntos habitacionales y Viviendas plurifamiliares y como ejemplo de ello la Ley de Propiedades en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal no toca el tema, o el Reglamento de Régimen en Condominio, lo cual consideramos que resultaría de vital importancia que se incluyera la prevención de protección civil en ese sentido.

III.2.5 Programas Especiales

Se hace indispensable la consideración de que los promotores, organizadores o responsables de la realización de eventos o espectáculos públicos en áreas o inmuebles de afluencia masiva diferentes a su uso habitual, deberán previa a su

realización, presentar un programa especial de protección civil de acuerdo a las características de tales eventos o espectáculos.

De esta manera, en los eventos o espectáculos públicos masivos, los organizadores estarán obligados a implementar las medidas de protección civil que los sean indicadas, así como las que la Secretaría de Seguridad Pública y demás autoridades consideren pertinentes. Además, los dispositivos de protección civil comprenderán el sitio y perímetro donde se desarrollen, incluyendo rutas de acceso y estacionamientos, para salvaguardar a los asistentes y vecinos del lugar, así como sus bienes y entorno.

En cuanto a los cuerpos de seguridad privada contratados por el organizador, éstos deberán estar legalmente constituidos y reconocidos por la autoridad competente, tales como la Procuraduría General del Distrito Federal.

Es importante recalcar, que previo al evento y durante el mismo, la Dirección General de Protección Civil, supervisará, evaluará y sancionará el cumplimiento de las medidas de protección civil propias del evento o espectáculo.

Es indispensable que los trámites de las autorizaciones de los eventos masivos o espectáculos públicos queden sujetos a reglas especificadas por la autoridad.

III.2.6 Organizaciones Civiles y Brigadas Especiales

Independientemente de que satisfagan los requisitos específicos que las normas técnicas y los términos de referencia señalen respecto de cada una de las modalidades reconocidas por la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal, las organizaciones civiles y empresas capacitadoras e instructores independientes, así como las empresas de consultoría y estudio de

riesgo/vulnerabilidad, que por sus características se vinculen en materia de protección civil, deberán presentar la documentación correspondiente para obtener ante la Secretaría de Gobierno, el registro correspondiente. Lo anterior, siempre y cuando ya se haya declarado la capacidad que posean en la materia.

Así pues, la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal puede, una vez cubiertos los requisitos, entregar una constancia del registro definitivo de la organización.

Estas organizaciones tienen una importancia fundamental, ya que en casos de alto riesgo, emergencias, siniestro o desastre, los organismos civiles se podrán coordinar con la Dirección General de Protección Civil o con la Unidad Delegacional de Protección Civil.

III.2.7 Capacitación

Con fundamento en el artículo 43 de la Ley de Protección Civil, es indispensable que la Secretaría de Gobierno con la participación de Instituciones y organismos sociales y académicos, deberán de diseñar campañas permanentes de capacitación, difusión y divulgación para la conformación de una cultura de protección civil entre los habitantes del Distrito Federal.

Esta Secretaría y las Delegaciones deben promover la concientización social mediante actividades de estudio, instrucción y divulgación de los principios de la cultura de protección civil que contribuyan al desarrollo de una actitud de autoprotección y corresponsabilidad entre sociedad y gobierno.

Así pues, la misma Dirección debe tener a su cargo la supervisión de la capacitación que impartan las organizaciones civiles, empresas capacitadoras e instructores independientes a la población en general en materia de protección

civil, a fin de evaluar la vigencia, eficacia y aplicabilidad de sus contenidos, así como la capacidad del instructor en términos de conocimientos teórico-prácticos.

Es importante que las dependencias u organismos desarrollen e implementen en cada uno de sus inmuebles, un programa permanente, periódico y específico de carácter teórico-práctico, inductivo formativo y de constante actualización, dirigido tanto al personal en general, mandos medios y directivos, así como para la formación de instructores y brigadistas.

En cuanto, al contenido de los cursos y talleres a impartirse como parte del programa de capacitación, dentro del Programa Interno de Protección Civil, deberá de considerarse fundamentalmente, lo que se considera para este Programa: "Los tipos de riesgo a que están sujetos los inmuebles, tanto para el desarrollo del contenido documental, como del material didáctico a utilizar".⁵⁴

Los puntos principales que deberán de contener los programas enfocados a la capacitación, serán los relacionados con primeros auxilios, prevención y combate de incendios, evacuación de inmuebles, organización de brigadas, organización y realización de simulacros, nociones básicas sobre protección civil y estructuración y desarrollo de programas internos.

De la misma manera, debe promover la celebración de convenios en materia de protección civil con los sectores públicos, social, privado y académico, con el fin de capacitar, difundir y divulgar la cultura de protección civil.

⁵⁴SECRETARIA DE GOBERNACION, Sistema Nacional de Protección Civil, Guía Técnica Para la Elaboración e Instrumentación del Programa Interno de Protección Civil, México, 1998, pág. 9.

Al cumplirse 15 años de los sismos de 1985, recién se efectuó un simulacro de evacuación dentro de los edificios que ocupa el gobierno capitalino, "que a decir por algunos empleados, el ejercicio no funcionó, pues muchos de los trabajadores permanecieron en el inmueble y el desalojo se efectuó en varios minutos".⁵⁵

Al respecto, un simulacro debe ser planeado con fundamento en la identificación de los riesgos a los que está expuesto el inmueble, deberán de comprender desde el diseño del escenario, hasta el proceso de toma de decisiones, ya sea de carácter operativo o de tipo programativo, es decir el primero de ellos será con un ejercicio de campo y en el segundo caso con aviso previo o sin él.

Los simulacros que se lleguen a realizar , deberán de contar con la presencia de personal interno y externo, y su función será la de observar, evaluar y proponer medidas de control, y sobre todo que se incurran en la medida posible un número reducido de fallas en caso de presentarse un evento real.

⁵⁵Editorial, En Riesgo Vecindades en Centro Histórico, .EL UNIVERSAL, Miércoles 20 de septiembre de 2000.

III.2.8 Riesgos

En cuanto a los riesgos que corre la población, es importante que se señalen las categorías en las que los mismos podrían localizarse, como lo establece el Programa Nacional de Protección Civil; dentro de las que pueden mencionarse los geológicos, hidrometeorológicos, fisicoquímicos, sanitarios y socio-organizativos.

Así también, deben especificarse los aspectos técnicos, al igual que las particularidades, efectos previsible y áreas de vulnerabilidad de cada uno de los riesgos citados.

Para ello se hace necesario que la Dirección General de Protección Civil promueva y conforme comités multidisciplinarios e interinstitucionales que contribuyan a la atención de situaciones de alto riesgo, emergencia, siniestro o desastre, generadas por cualquier tipo de riesgo.

Por su parte, las delegaciones, con base en los estudios que realicen, podrán ubicar las zonas de alto riesgo según sus diferentes tipos, a fin de que se ejecuten las acciones correspondientes.

III.2.9 Operación de Protección Civil

En cuanto a este aspecto, la Dirección General de Protección Civil debe coordinar el monitoreo y recibir los reportes sobre la situación que guardan los servicios vitales, los sistemas estratégicos y, en general, el Distrito Federal, durante todas las horas y días del año.

Ahora bien, los responsables de los servicios vitales y de los sistemas estratégicos asentados en el Distrito Federal, así como las dependencias, órganos

desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, deberán proporcionar a la Dirección General de Protección Civil la información que ésta requiera.

En cuanto al carácter operativo previsto en el Sistema de Protección Civil, los tres ámbitos de gobierno captan la problemática de riesgos, las necesidades, demandas, sugerencias de proyectos o tareas, detectan y cuantifican las posibilidades, las ordenan junto con los problemas, proyectos, recursos y precisan las metas.

Ahora bien, tanto a nivel federal como local la operación del Sistema de Protección Civil, se sustenta en la responsabilidad primaria de las autoridades locales, que deben de actuar de manera inmediata con sus propios recursos, ante la presencia u ocurrencia de una calamidad en su ámbito geográfico y que solamente cuando se ve rebasada su capacidad de respuesta, acuden y solicitan ayuda de otros municipios o de la instancia estatal y es ésta que en caso de que su capacidad de respuesta se vea rebasada, acuden y solicitan ayuda de otras entidades federativas o el apoyo federal, mismo que será solicitado y gestionado a través de la Secretaría de Gobernación, y en su caso ésta solicitará y coordinará la ayuda internacional.

III.2.10 **Operación de la Protección Civil en las Delegaciones**

En este punto es importante considerar que es responsabilidad de las Delegaciones coordinar las acciones para la atención de emergencias en su demarcación siempre y cuando no se afecten servicios vitales y estratégicos del Distrito Federal, alguna otra delegación o entidad federativa.

De acuerdo a lo establecido en la fracción VIII, del artículo 117 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se faculta a las Delegaciones en todo lo concerniente a la materia de protección civil.

Así pues, es responsabilidad de las Unidades Delegacionales de Protección Civil el informar a la Dirección General de Protección Civil todas las emergencias suscitadas en su área, así como de las acciones adoptadas para el auxilio de los habitantes afectados y la mitigación de daños, restablecimiento y reconstrucción de la zona.

El objetivo de cada Unidad de Protección Civil, ya sea por Delegación o incluso a nivel nacional, es el de elaborar, instrumentar y operar el Programa Interno de Protección Civil, en los inmuebles de las dependencias y organismos de los sectores público, privado y social.

Para la operación de los programas en materia de protección civil, deberá ubicarse cada Unidad Interna de Protección Civil dentro de cada una de las demarcación de la Ciudad de México, así como difundir en todos los inmuebles tanto del Distrito Federal, como en el interior del país los lineamientos que sobre la materia emita el Sistema Nacional de Protección Civil.

Para cada inmueble se deberá de elaborar, instrumentar y operar el Programa Interno de Protección Civil, así como identificar y evaluar los riesgos internos y externos a los que está expuesto cada inmueble. Por otra parte se deberá de promover la formación, organización y capacitación de los integrantes de las Brigadas de Protección Civil.

Podemos afirmar, que en estos cinco años en que se han producido sismos de aproximadamente 7 grados Richter, no ha habido afortunadamente, en esta Capital pérdidas humanas o materiales que lamentar, lo cual significa que hemos

avanzado de alguna manera en materia de protección civil y no como en anteriores años que ni siquiera idea se tenía de ello, por lo que esperamos que un plazo corto exista más difusión de esta materia.

III.2.11 Comunicación Social en Protección Civil

En el sentido de la comunicación social, y sin perjuicio del tiempo oficial, los medios masivos de comunicación deben procurar contribuir al fomento de la cultura de protección civil, difundiendo temas y materiales generados o promovidos por la Administración Pública del Distrito Federal esta área.

Así mismo, es tarea de la Dirección General de Protección Civil establecer los procedimientos y acciones necesarias a fin de que los medios de comunicación obtengan información oportuna en el lugar de alto riesgo, emergencia, siniestro o desastre, siempre y cuando éstos observen las medidas de seguridad que permitan salvaguardar su propia integridad y la de aquéllos que atiendan la emergencia.

Pensamos que deberán de seguirse realizando campañas de difusión internas, a fin de fomentar la creación de la cultura de protección civil, y sobre todos entre los medios de comunicación que mayor impacto tienen, tal como la televisión y la radio.

Ahora bien la difusión de protección civil no sólo en la Ciudad sino en todo el país, requiere que se defina con toda claridad, tanto la ubicación del problema así como los responsables de quien organiza el Programa Interno de Protección Civil de cada localidad, previendo a su más amplia difusión entre los habitantes a efecto de quien detecte la presencia o proximidad de una calamidad, la reporte de inmediato.

Por lo que respecta a los inmuebles que existen en esta Ciudad, se deberá de prever el establecimiento entre los funcionarios y empleados del inmueble, del Sistema de Alertamiento, para el que se podrán utilizar como alternativas sirenas, timbres, silbatos, alarmas, luces, campanas o cualquier otro medio que se determine de utilidad, cuyo significado pueda ser oportunamente identificado y comprendido por el personal.

Para ello deberá de existir previamente un Plan de Emergencia, y que esté destinado a garantizar la protección de quien los edificios ocupen, por lo que se habrán de organizar brigadas entre los mismos empleados y su correspondiente actividad de cada uno de ellos.

Un aspecto importante de los Planes de Emergencia, que se le ha dado difusión en estos últimos tiempos, se refiere a lo establecido en el Sistema de Protección Civil del Distrito Federal⁵⁶, así como en la Ley en la materia de esta entidad, son los estados y niveles de evolución de calamidades que maneja:

- a) **Prealerta.**- Se considera a una situación fuera de la normalidad, que se presenta por la presencia o posible ocurrencia de un fenómeno destructivo e implica que los organismos den respuesta primaria a nivel local y tomen medidas precautorias.
- b) **Alerta.**- Se establece cuando se recibe información sobre la inminente ocurrencia de un fenómeno destructivo, debido a que el peligro se ha extendido o la evolución que presenta el mismo.
- c) **Alarma.**- Se establece cuando el fenómeno destructivo ha impactado en la población, sus bienes y entorno, lo cual implica la ejecución del Subprograma

⁵⁶Ob. cit., pág. 104.

de auxilio, y al accionarse las personas involucradas toman las medidas preventivas necesarias, de acuerdo a una preparación preestablecida.

- d) **Emergencia.-** Situación anormal derivada del impacto de un fenómeno destructivo que puede causar daño a la población y puede propiciar un riesgo excesivo a la salud y seguridad, de la misma y cuando se trata de una afectación en la mayor parte de la localidad de que se trate, **deberá de ser declarada únicamente por el Ejecutivo estatal o en el caso del Distrito Federal el Jefe de Gobierno.**
- e) **Desastre.-** Se establece cuando la población de una o más entidades federativas sufren severos daños por el impacto de una calamidad devastadora y se produce una pérdida de gran parte de 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 de los sistemas de subsistencia y **este estado de desastre es declarado únicamente por el Presidente de la República**, estableciendo medidas excepcionales de respuesta a nivel federal y requiriendo en ocasiones ayuda internacional.

Asimismo, la función debe contemplar mecanismos y parámetros para determinar por conducto de las brigadas, la dimensión de la calamidad, la estimación de daños humanos y materiales, las necesidades a satisfacer y la consideración de eventos secundarios o encadenados para poder convocar correctamente cuerpos de emergencia adicionales o apoyo técnico especializado.

La información pertinente debe ser comunicada por las autoridades, de manera que sean ellas quienes lleven la responsabilidad acerca de lo que los habitantes puedan conocer del hecho.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS DE LA LEY DE PROTECCIÓN CIVIL

Subtemas: IV.1. Disposiciones Generales. IV.1.1. Normas Preliminares. IV.2. Atribuciones y Políticas de Protección Civil. IV.2.1. Atribuciones. IV.2.2. Política. IV.3. Sistema de Protección y Participación Social. IV.4. El Consejo de Protección Civil del Distrito Federal y los Consejos Delegacionales. IV.5. Planeación, Programas, Operación y Cultura de Protección Civil. IV.5.1. La Planeación. IV.5.2. Los Programas. IV.5.3. Las Operaciones. IV.5.4. La Cultura. IV.6. Financiamiento de la Ley de Protección Civil. IV.7. Vigilancia, Medidas de Seguridad, Sanciones y Recursos.

IV.1 Disposiciones Generales

Las disposiciones generales de cualquier legislación establecen las bases sobre las que va a regir, es decir, son parte del ordenamiento jurídico que la misma contempla.

Asimismo, hace referencia a los mecanismos que deberán de implementarse respecto de la mitigación, auxilio y restablecimiento, para la seguridad de los habitantes, sus bienes, entorno y el funcionamiento de los servicios vitales y estratégicos, en los casos de emergencia, siniestro o desastre.

Además de lo anterior, las bases de integración y funcionamiento del Sistema de Protección Civil en el Distrito Federal y sus diferentes programas, señalando las autoridades competentes para aplicar la ley de la materia.

También, dentro de este Capítulo se señalan los conceptos o glosario que se manejan para la materia de protección civil, desde la prevención de un desastre, la mitigación, auxilio y restablecimiento del mismo, hasta las autoridades y organismos encargados de llevar a cabo esas acciones.

En este sentido, las disposiciones generales de la Ley de Protección Civil se encuentran contempladas en su título primero, en un capítulo único; que abarca los primeros Cuatro Artículos de la citada legislación.

IV.1.1 Normas Preliminares

Las normas preliminares establecidas en la Ley de Protección Civil del Distrito Federal contemplan como primer punto, el orden público y el interés general con que se ordenan las disposiciones contempladas en la misma, estableciendo, por un lado, normas y principios básicos conforme a los cuales se deberán llevar a cabo las acciones de protección civil en el Distrito Federal, bases para la prevención y mitigación ante las amenazas de los diferentes tipos de riesgos contemplados en ella, mecanismos para la implementación de las diferentes acciones enfocadas a mitigar, auxiliar, restablecer y salvaguardar a todos los elementos integrantes de la ciudad en caso de desastre, puntos sustentantes de la composición y el funcionamiento del sistema de protección civil del Distrito Federal, promoción y garantía de la participación social en este ramo, elaboración, ejecución y evaluación de programas enfocadas en el mismo concepto, al igual que normas y principios que tienen como objeto último el fomento de la cultura de protección civil y la autoprotección en los habitantes de la metrópoli.

Es así donde pueden encontrarse las bases de la teoría de la seguridad jurídica, tomada desde el punto de vista específico de la protección en caso de desastres; sin embargo, un concepto novedoso que puede apreciarse en estos puntos es el de la autoprotección y la cultura enfocada a la atención civil. En México, esta área del Derecho ha quedado olvidada por la población que, desde un aspecto meramente doctrinal, busca siempre el apoyo de un Estado que se ha

caracterizado por el proteccionismo y que no tiene una participación activa en las tareas enfocadas a la salvaguarda de sus bienes y de sus personas.

Tomando en cuenta la Teoría del Derecho, podría afirmarse que es el Estado el responsable de la prevención y auxilio de la población, siendo estos aspectos puntos esenciales en su formación; sin embargo, es indispensable también advertir los derechos y responsabilidades que tiene cualquier individuo que vive en una sociedad determinada.

El concepto de la participación ciudadana anteriormente mencionado también se observa en el artículo 3° de la misma Ley, en donde se definen los términos que se utilizan en la misma, dentro de los cuales las brigadas vecinales, la evacuación, la mitigación, las organizaciones civiles, el programa especial de protección civil, el programa general de protección civil del Distrito Federal, la protección civil, la queja civil, el simulacro y el sistema de protección civil, implican la participación activa de la población.

Dentro de las disposiciones generales, también se contemplan, en el artículo 3°, los diferentes términos que se aplican en la ley; entendiéndose éstos como nuevas disposiciones en el derecho mexicano que requieren de una definición para esa legislación. Dichos conceptos establecen también las acciones que se deben llevar a cabo en el caso de cualquier contingencia, mismo que pueden reconocerse como: alarma, alerta, atlas de riesgo, auxilio o socorro, calamidad, carta de corresponsabilidad, desastre, emergencia, evacuación, instrumentos de protección civil, mitigación, norma técnica, prealerta, prevención, diferentes programas de protección civil, riesgo, servicios vitales, simulacro, siniestro y vulnerabilidad.

Términos todos ellos que han quedado definidos por la Ley y representan un gran avance en la materia de protección civil, al estar plenamente identificados y

considerados en aquella como bases sustentantes de la seguridad jurídica de la población.

Como puede apreciarse, las disposiciones generales de la Ley de Protección Civil del Distrito Federal pretende, sustancialmente, establecer los límites en los que se debe actuar en caso de desastre. Especificaciones que tienen un valor intrínseco al estar contempladas no sólo en el campo general sino en un área específica del derecho, por lo que su importancia va más allá de los límites de los casos de emergencia, para pasar a formar parte de una rama importante de la legislación nacional, a saber la seguridad y protección de todos los ciudadanos que habitan en la Ciudad de México.

Tomando en cuenta los diversos términos que se establecen en la multicitada ley, puede establecerse que su base sustentable es la seguridad de la población, la que, como ya se ha mencionado en el Primer Capítulo de la presente tesis, se encuentra contemplada en la Carta Magna de la Nación.

En base a ello, es importante considerar el hecho de que, aún cuando la seguridad jurídica como tal, sí se contempla, la protección civil no está definida, en estos términos dentro de la Constitución. Sin embargo puede apreciarse que en las garantías individuales sí pudiera entenderse de manera intrínseca, dicho concepto, pero su especificación no se encuentra en sus disposiciones, por lo que podría establecerse, de una u otra manera, una falta de información al respecto, que se confundiría en un momento dado, y daría lugar a dudas y contradicciones en cuanto a las bases constitucionales de la misma.

Así pues, valdría la pena mencionar que, al ser la seguridad y la protección uno de los fines últimos del Estado de Derecho, la Constitución no contemplaba su regulación en el aspecto de la materia de protección civil, si bien es cierto que ya

existían disposiciones que hacían alusión a algunos casos de emergencia, tales como epidemias, también lo es que estos eran de manera limitada.

Todo lo cual, nos lleva a afirmar que se puede apreciar una falta de capacidad del derecho mexicano, al establecer leyes u ordenamientos jurídicos en el momento en que se necesiten solamente, sin contemplar los acontecimientos futuros que pueden dar como resultado un estado de caos que la legislación no tiene contemplado en el momento que llega a ocurrir algún evento.

Consecuentemente, puede afirmarse que la protección civil a partir de los sismos ocurridos en 1985, ha estado presente en la vida jurídica de la Nación, sin embargo cabría la cuestión de porqué no pudieron contemplarse en el pasado o porqué se tuvo que llegar a un caso de desastre para tratar el tema de una manera seria y reglamentarlo como es debido.

IV.2 Atribuciones y Políticas de Protección Civil

Las atribuciones y políticas de protección civil están contempladas en el Título Segundo de la Ley que a su vez se encuentra derivado en 2 Capítulos; en el que se establecen las funciones de los diversos funcionarios que actúan en ella, así como la forma en que se deben llevar a cabo las acciones referentes a mantener la seguridad de la población en los casos ya mencionados de desastre.

IV.2.1 Atribuciones

En este rubro, se mencionan las figuras del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la Secretaría y las Delegaciones, estableciendo las funciones que en materia de protección civil deben observar.

De acuerdo al artículo 5 de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal, corresponde al Jefe del Distrito Federal, formular los principios y conducir la política general de protección civil, con lo que se le reviste de un amplio marco de acción, ya que es él quien se levanta como la figura más importante dentro de la seguridad civil en caso de desastre. Además, tiene a su cargo la elaboración de los principios rectores del sistema y del programa de protección civil, así como el ordenamiento de las acciones que en esta materia competan a la entidad y la actualización de los instrumentos de la misma.

Al respecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien mediante elecciones directas de fecha 2 de julio de 2000 resultó electo, cargo que asumió con fecha 5 de diciembre del mismo año. Así con fecha 12 de diciembre de 2000, presentó su Bando No. 6, el cual fue publicado en la Gaceta de Gobierno del Distrito Federal el día 13 del mismo mes y año, en el que destaca la creación de la Coordinación Interinstitucional de Protección Civil del Gobierno capitalino, que guiará el trabajo en materia de protección civil de siete Secretarías: de Gobierno, Seguridad Pública, Desarrollo Urbano, Medio Ambiente, Transporte y Vialidad, Salud y Desarrollo Social; tres Direcciones Generales: Construcción y Operación Hidráulica, de Protección Civil; y el cuerpo de Bomberos, esta Coordinación será presidida por el Secretario de Obras

Las acciones que emprenderá esta Coordinación Interinstitucional, se basan en un Programa Integral de Prevención y Atención Rápida que aún no ha sido elaborado, y estarán dirigidas al mantenimiento de la infraestructura hidráulica y en la reubicación de grupos que se encuentran en riesgo por vivir en causes de río y barrancas o los que se encuentran asentados en zonas bajas como las Colonias Ejército de Oriente y Peñón de los Baños.

Asimismo, el Comité Técnico de la Coordinación Interinstitucional se reunirá de manera ordinaria cada mes y antes si es necesario.

De tal modo, puede afirmarse que corresponde al Jefe de Gobierno del Distrito Federal una gran parte del trabajo de protección civil, al ser él quien sienta las bases para su funcionamiento y su acción.

Las atribuciones concernientes a la Secretaría, a saber la Secretaría de Gobierno, como se especifica en el artículo 6 de dicha ley, se refieren a la actuación de la misma como Coordinadora Ejecutiva del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal, la ejecución de los acuerdos que en la materia dicten el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Consejo de Protección Civil, al igual que la vigilancia de que dichas resoluciones sean observadas por los demás elementos que conforman el sistema antes mencionado.

Además, se encuentra a su cargo la elaboración del Programa General de Protección Civil del Distrito Federal, la coordinación y, vigilancia del cumplimiento de los programas referentes a la materia y, por último, debe coadyuvar en la actualización de los instrumentos de la protección civil.

Consecuentemente, puede observarse que la Secretaría debe actuar como soporte en todas las decisiones que determine el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En el caso de las Delegaciones, integrantes de la Ciudad de México, éstas deben constituir un Consejo Delegacional de protección civil, el cual tendrá un carácter consultivo, de opinión y coordinación de las acciones en la materia. De la misma manera instalará y operará la unidad de protección civil, misma que coordinará todo lo referente al tema y formulará y ejecutará el programa Delegacional de protección civil. Por último, dentro de sus atribuciones se encuentra la de vigilar,

inspeccionar y sancionar las infracciones contempladas en la ley y las demás que se determinen en ella, así como en su Reglamento.

Como puede observarse, en las atribuciones de las Delegaciones se contemplan diversos conceptos que tienen un carácter novedoso, como son los Consejos Delegacionales, las Unidades y los Programas Delegacionales de Protección Civil, los cuales han quedado determinados por la presente ley.

La protección civil como tal, de acuerdo a la ley en mención queda definida como “El conjunto de principios, normas, procedimientos, acciones y conductas incluyentes, solidarias, participativas y corresponsables que efectúan coordinada y concertadamente la sociedad y las autoridades, que se llevan a cabo para la prevención, mitigación, preparación, auxilio, rehabilitación, restablecimiento y reconstrucción, tendientes a salvaguardar la integridad física de las personas, sus bienes y entorno, frente a la eventualidad de un riesgo, emergencia, siniestro o desastre”.⁵⁷

Las Unidades Delegacionales de protección civil se pueden definir como aquellas dependientes de la Administración Pública de cada Delegación, responsables de elaborar, desarrollar y operar los programas de la materia en el ámbito de su competencia.

Los Programas Delegacionales de Protección Civil están definidos en el Primer Título de la ley como instrumentos de planeación y tienen como fin la definición del curso de las acciones destinadas a la atención de las situaciones generadas

⁵⁷Asamblea de Representantes del Distrito Federal, I Legislatura, Ley de Protección Civil para el Distrito Federal, Mexico, 1996

por el impacto de fenómenos destructivos en la población, sus bienes y entorno en su ámbito territorial y además, forma parte del programa general de la materia.

Así pues, dentro de las atribuciones de las Delegaciones, se observan las mayores novedades en las materias del derecho y protección civil, ya que se establecen organismos específicos, cuyas funciones se refieren directamente a la seguridad de la población; además se contempla nuevamente la participación ciudadana, ya que en las atribuciones de las Delegaciones existe la participación civil.

Por su parte, las atribuciones de la Secretaría se refieren a la promoción y establecimiento de los mecanismos de coordinación y concertación entre los órganos de la Administración Pública Federal y las Dependencias, Unidades Administrativas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Distrito Federal, así como con los sectores privado, social y académico en materia de protección civil.

IV.2.2 Política

En el Capítulo II del Segundo Título de la Ley, artículo 10, se establecen diferentes políticas a las que debe sujetarse la Administración Pública del Distrito Federal para la formulación y conducción de la protección civil.

En esta política se establecen los siguientes puntos:

- ◆ En cuanto a los criterios de protección civil, éstos tendrán como fines últimos la orientación, regulación, promoción, restricción, prohibición, sanción e inducción de las acciones referentes a esta área.
- ◆ Dentro de las funciones que realicen todas las Dependencias del Distrito Federal deberán incluirse criterios de protección civil y contemplarse la constante prevención/mitigación y la variable riesgo/vulnerabilidad.
- ◆ La coordinación y la concertación deben tomarse en cuenta como los instrumentos indispensables para aplicar las acciones corresponsables entre sociedad y gobierno en esta materia.
- ◆ Uno de los principales objetivos de la protección civil es la prevención.
- ◆ Como derecho propio, toda persona debe salvaguardar y proteger su vida, sus bienes y su entorno.
- ◆ Como aspectos fundamentales de la protección civil se encuentran; el diseño, la operación y el mantenimiento de los sistemas estratégicos y servicios vitales.

- ◆ Toda persona que realice actividades que incrementen el riesgo, deben observar las normas de seguridad e informar a la autoridad sobre cualquier calamidad, de la misma manera que deberán asumir las responsabilidades legales, en caso de haberlas. Esto también se aplica a las autoridades, quienes deberán darlo a conocer a la comunidad en forma oportuna y veraz.
- ◆ La participación de la sociedad a un nivel de corresponsabilidad, es fundamental en la formulación de la política de la materia, en la aplicación y evaluación de sus instrumentos, en las acciones de información, vigilancia y en todas las demás que emprenda la Administración Pública del Distrito Federal.

IV.3 Sistema de Protección y Participación Social

Se puede tratar en un sólo apartado el Sistema de Protección Civil y la Participación Social se encuentra contemplado en el Título Tercero, artículo 12 de la ley; que se analizarán en los siguientes apartados.

En cuanto a la Participación Social, la Ley establece que es tarea de la Administración Pública del Distrito Federal, la promoción de la participación corresponsable de la sociedad en la formulación, ejecución y evaluación de los programas en la materia, al igual que en las acciones de protección civil que se emprendan.

De esta manera, se cede el derecho a los habitantes del Distrito Federal de coadyuvar con las autoridades en las acciones de protección civil previstas en los diferentes programas, mediante su organización libre y voluntaria.

En este contexto, toda persona tendrá el derecho a presentar cualquier queja de hechos o actos que puedan producir riesgo o perjuicio en su persona o la de

terceros, al igual que en sus bienes o entorno, ante la Dirección General o las Delegaciones. Lo anterior se considerará en los casos de omisión de medidas preventivas que generen riesgos en lugares públicos.

Por su parte, la Administración Pública local, promoverá las acciones para la participación social que contarán con las siguientes características:

- ◆ La convocatoria a los representantes de las diferentes organizaciones que integran a la sociedad, para manifestar su opinión y sus propuestas en el tema.
- ◆ El reconocimiento a los esfuerzos más destacados de la sociedad en la promoción de la prevención, mitigación y auxilio.
- ◆ El impulso del desarrollo de la conciencia social en materia de protección civil a través de la realización de acciones conjuntas con la comunidad en dichas áreas.
- ◆ El fomento de la integración de organizaciones civiles y el impulso de la capacitación de las mismas.

En este Capítulo se establece la definición de las organizaciones constituidas para este fin, las cuales son reconocidas como las asociaciones de personas cuyo fin es coadyuvar en las tareas de prevención, auxilio y restablecimiento, corresponsablemente con la autoridad, integrando la instancia participativa del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal.

Este Capítulo, en su artículo 17, también se refiere a la clasificación de las organizaciones civiles, que de acuerdo con su especialidad de trabajo es:

- ◆ Administración.
- ◆ Apoyo Logístico.
- ◆ Comunicaciones y Transportes.
- ◆ Sanidad y Salud.
- ◆ Rescate y otros.

En cuanto a las que no se sujeten a ninguna de estas especialidades, éstas se sujetarán a las necesidades y características que se deriven de la emergencia, siniestro o desastre.

Es importante tomar en cuenta la existencia de un Reglamento para la organización, registro y funcionamiento de las organizaciones civiles y de las brigadas vecinales, con lo cual se especifica la importancia de la existencia y comportamiento de las mismas, de manera que su relevancia dentro de la protección civil está asegurada

La participación civil, como tal, tiene sus fundamentos en los Programas Nacionales que a este respecto se han establecido en el país, particularmente en el correspondiente al periodo el establecido de 1990 a 1994.

Anteriormente, cuando el Ejecutivo Federal decretó las Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, los ciudadanos, así como los técnicos y especialistas que integraron la Comisión Nacional de Reconstrucción, concibieron que la culminación del proceso correspondiente debería transitar por las etapas de conceptualización, organización y puesta en marcha.

Derivado de esas bases, la Comisión Consultiva y de Participación Social para la Protección Civil consideró que la estructuración de este tema se dividiera en tres temas: el primero denominado Diagnóstico, que es el resultado del análisis y

evaluación de la operación del Sistema Nacional de Protección Civil; el segundo punto se refería a la propuesta que efectuó la Comisión Consultiva para orientar el trabajo institucional del Sistema, haciendo énfasis en aspectos de planeación, financiamiento, capacitación y difusión; en el tercer punto se presentaron las propuestas referidas a la problemática de mayor recurrencia en el país, con relación a los sismos, inundaciones, manejo de sustancias peligrosas, etc.

Esta Comisión Consultiva, enmarcó a la defensa civil como concepto en una idea de seguridad nacional y fue definida como: "la actitud responsable de un Estado para preservar la seguridad de su territorio y población durante un evento o desastre....concibiendo a la protección civil como una actividad de la que el Estado es responsable, para actuar coordinadamente en situaciones de emergencia ocasionadas por los fenómenos naturales o tecnológicos".⁵⁸

Particularmente para el Distrito Federal la Ley establece que este Sistema está integrado por el Jefe de la Ciudad, quien actuará como el Coordinador General, el Consejo de Protección Civil del Distrito Federal, los Consejos Delegacionales de Protección Civil, las diversas instituciones públicas y organizaciones privadas vinculadas al tema y, de manera general, las dependencias, unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Distrito Federal, al igual que la participación que corresponda a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Así pues, puede observarse que la protección no es tarea única del gobierno, sino que se correlaciona directamente con todas las dependencias, aún civiles, que integran a la Ciudad en esta área.

⁵⁸SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, Comisión Consultiva y de Participación Social para la Protección Civil, México, 1994.

Por su parte, como objetivos de este Sistema se encuentran:

- ◆ La permanencia y precisión a la coordinación entre los diversos participantes en las tareas de protección civil, tanto en el cumplimiento interno de sus funciones como en sus interrelaciones con los sectores público, privado, social y académico.
- ◆ El establecimiento de los mecanismos de prevención adecuados aplicando en ellos los avances tecnológicos que permitan reducir o mitigar los efectos de los fenómenos destructivos.
- ◆ La compatibilidad de las disposiciones jurídicas en la materia; de manera que puedan establecerse criterios y procedimientos para la actuación uniforme de las personas e instituciones públicas, privadas, sociales y académicas en las tareas referentes a esta área.
- ◆ La prevención y mitigación de los daños que pudiere ocasionar cualquier fenómeno perturbador que impacte directa o agregadamente a la población del Distrito Federal, al igual que a sus bienes y entorno.
- ◆ La procuración del funcionamiento de los servicios vitales, los sistemas estratégicos y la planta productiva.

En este contexto, puede concluirse que el Sistema de Protección Civil combina y relaciona tanto a las autoridades como a los organismos civiles y a la ciudadanía en general.

IV.4 El Consejo de Protección Civil del Distrito Federal y los Consejos Delegacionales.

En cuanto al Consejo de Protección Civil, de acuerdo a la ley de la materia queda *definido como*: "Un órgano de consulta, opinión y coordinación de las diferentes acciones en la materia. En él se integran, de manera multidisciplinaria e interinstitucional, los órganos del gobierno de esta entidad, las organizaciones civiles e instituciones científicas, académicas y profesionales, cuyos fines, funciones o atribuciones, se vinculan a las acciones de la protección civil".⁵⁹

Dicho Consejo cuenta con los siguientes integrantes, quienes realizan las funciones que se especifican:

- I. Jefe de Gobierno del Distrito Federal Quien funge como Presidente del mismo.
- II. Secretario de Gobierno Quien funge como Secretario Ejecutivo del mismo y de los demás Secretarios de la Administración Pública de la Entidad.
- III. Oficial Mayor
- IV. Contralor General
- V. Subsecretario de Asuntos Jurídicos
- VI. Subsecretario de Gobierno Quien será el Secretario Técnico.
- VII. Director General de Comunicación Social

⁵⁹Ob. cit. , pág. 35

- VIII. Director General de Protección Civil Quien funge como Vocal Ejecutivo.
- IX. Delegados del Distrito Federal
- X. Tres miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Es importante especificar que el Presidente del Consejo deberá invitar al Procurador General de Justicia del Distrito Federal y a los representantes de las dependencias y entidades públicas y privadas, asociaciones y organizaciones sociales, así como a las académicas y profesionales, para formar parte del mismo como miembros.

En cuanto a las atribuciones de este Consejo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 12 de la Ley en comento, se reconocerán las siguientes:

- ◆ Declarar la situación de emergencia de la entidad a través de su Presidente.
- ◆ Evaluar los instrumentos de la protección civil, además de coadyuvar en su aplicación, procurando su amplia difusión en la entidad.
- ◆ Analizar los problemas de la protección civil, incluyendo en éstos, tanto a los reales como a los potenciales; además de promover diferentes investigaciones y estudios que permitan identificar a los agentes básicos de las causas de siniestros y desastres; de manera que se propicie su solución mediante la creación de un órgano especializado.
- ◆ Constituirse en sesión permanente para que, al suscitarse una emergencia se puedan determinar las acciones específicas que garanticen el auxilio a la población afectada y su adecuada recuperación.

- ◆ Fomentar nuevamente la participación social en la formulación, ejecución y evaluación de los programas satisfactorios de las necesidades preventivas de protección civil de la población, de manera activa y corresponsable.
- ◆ Proponer políticas y estrategias en la materia.
- ◆ Determinar la problemática referente a la protección civil y de la misma manera, proponer el orden de atención dependiendo de las prioridades de la misma.
- ◆ Realizar una investigación profunda, con el fin de elaborar y proponer normas técnicas complementarias y términos de referencia en la materia.
- ◆ Promover la creación de un fideicomiso que se encargue de la administración de toda donación que se lleve a cabo para el fin de la protección civil en el Distrito Federal.
- ◆ Difundir públicamente la Ley, al igual que sus Reglamentos, Normas Técnicas complementarias, Acuerdos y Recomendaciones.

En cuanto a las normas técnicas relativas a la organización y funcionamiento del Consejo, éstas se contemplarán en el Reglamento de la Ley.

Por su parte, como ya se ha mencionado, en cada una de las Delegaciones se constituirá un Consejo Delegacional de Protección Civil, que tendrá facultades de carácter consultivo, de opinión y de coordinación de las acciones referentes a la materia.

Dichos Consejos estarán integrados por:

- | | | |
|------|---|--|
| I. | El Delegado | Quien funge como Presidente del mismo. |
| II. | El Subdelegado | Quien será Secretario Ejecutivo del mismo. |
| III. | Titulares de las Subdelegaciones | |
| IV. | Representante de la Dirección General | |
| V. | Servidores Públicos designados por las diferentes Secretarías interesadas en la materia | |
| VI. | Un miembro de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal | |
| VII. | Titular de la Unidad de Protección Civil de la Delegación | Quien será el Secretario Técnico. |

De la misma manera que en el Consejo de Protección Civil analizado anteriormente, el Presidente de este Consejo tendrá como función la invitación al Delegado Regional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, a un Consejero Ciudadano designado, a los representantes de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de las demás Unidades Administrativas de la Ciudad y a los representantes de la sociedad civil, a que funjan como miembros del mismo.

Como atribuciones de estos Consejos, de conformidad al artículo 25, se encuentran las siguientes:

- ◆ El fomento de la participación corresponsable de los diferentes sectores y los habitantes de la Delegación en las acciones referentes a la protección civil.

- ◆ La intervención en la elaboración y actualización del programa Delegacional de protección civil, al igual que la evaluación de su cumplimiento.
- ◆ La identificación de la problemática en esta materia en cada demarcación, al igual que la proposición de las acciones prioritarias para su atención.
- ◆ La sugerencia de programas especiales convenientes y la evaluación de sus avances, así como la proposición de las modificaciones necesarias.
- ◆ En caso de emergencia, la constitución en sesión permanente para determinar las acciones referentes a garantizar el auxilio de la población afectada de las delegaciones respectivas, así como su adecuada recuperación.
- ◆ La constitución de los Subconsejos Delegacionales que se requieran.
- ◆ Las demás atribuciones que encomiende el Presidente del Consejo.

En cuanto a las normas relativas a la organización y funcionamiento de los Consejos Delegacionales, éstas, al igual que las contempladas en el caso anterior, estarán previstas en el Reglamento correspondiente a la Ley.

Hasta este punto, es importante reconocer que las tareas de los Consejos Delegacionales y las del Consejo de Protección Civil pueden compararse dentro del mismo esquema, lo que puede dar origen a confusiones de atribuciones, al no identificarse claramente hasta dónde termina la jurisdicción federal en cuanto al Gobierno de la Ciudad, y local, en cuanto a las Delegaciones.

IV.5 Planeación, Programas, Operación y Cultura de Protección Civil

En cuanto a estos temas, que poseen una importancia fundamental en esta Ley, se encuentran contemplados en el Título Quinto de la misma, organizados en Cuatro Capítulos.

Es importante recalcar que este Título puede considerarse como la columna vertebral de la Ley, ya que contempla los conceptos sustanciales de la protección civil y constituyen, por sí mismos, los aspectos más novedosos en la legislación que se analiza.

La planeación aparece como un elemento sustancial ya que, como es bien sabido, la Ciudad de México carece en toda su estructura de fundamentos definidos, por lo que su crecimiento y desarrollo se ha manifestado de manera espontánea, lo que ha dado lugar a repercusiones que no tienen base en la legislación. Así pues, podría afirmarse que en la planeación se observa una postura sensata y madura para tratar los problemas referentes a la materia desde antes de su inicio, es decir, llevando una ventaja al acontecimiento catastrófico.

Los programas se levantan como las piezas fundamentales de acción, ya que en ellos se basarán las acciones referentes a la protección civil. Así, la operación también se constituye como un elemento sustancial en la Ley.

La cultura de protección civil se presenta como el elemento más novedoso en la legislación, ya que, como se ha mencionado, ésta no figuraba en ninguna legislación ni tenía la importancia que se le está dando en esta Ley.

IV.5.1 La Planeación

Como se especifica desde un principio, la planeación tiene el carácter de medio esencial para el cumplimiento de la responsabilidad de la Administración Pública del Distrito Federal en la integración del Sistema de Protección Civil.

En esta tarea, es responsabilidad de los Programas General de Desarrollo y de Desarrollo Urbano del Distrito Federal la precisión de objetivos, estrategias y prioridades globales de la protección civil.

El fundamento de dicha planeación se encuentra en el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Protección Civil, los Programas Generales de Desarrollo y de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el Programa General de Protección Civil para el Distrito Federal y en los Programas Delegacionales, Especiales e Internos de Protección Civil.

De acuerdo al Sistema Nacional de Protección Civil, el cual se homologa con los Sistemas locales de cada entidad federativa o municipales, los organismos y dependencias se incorporan al Sistema, participando en la implementación y operación del Programa General de Protección Civil, definiendo este Sistema Nacional al Plan de Emergencia o de Contingencias como: "Función del subprograma de auxilio e instrumento principal de que disponen los centros nacional, estatal o municipal de operaciones para dar una respuesta oportuna,

adecuada y coordinada a una situación de emergencia. Consiste en la organización de las acciones, personas, servicios y recursos disponibles para la atención del desastre, con base en la evaluación de riesgos, disponibilidad de recursos materiales y humanos, preparación de la comunidad, capacidad de respuesta local e internacional, etc.”⁶⁰

En cuanto a la obligatoriedad de los Programas y Subprogramas en la materia, su cumplimiento se refiere a la Administración Pública del Distrito Federal, y en su caso, para los habitantes de la Ciudad.

En este Capítulo puede observarse que no se sientan bases convincentes para la planeación de los Programas de la Protección Civil, ya que sólo se mencionan de manera francamente vaga.

IV.5.2 Los Programas

Habiendo sentado los fundamentos de estos instrumentos en la planeación, el Programa General de Protección Civil deberá tener congruencia con el Programa Nacional de Protección Civil, además de formar parte del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.

En cuanto a los aspectos y las acciones referentes al mencionado programa, los mismos pueden contemplarse en el siguiente esquema:

⁶⁰Ob cit., pág. 124.

<p>Programa General de Protección Civil</p>	<p><u>Aspectos:</u></p> <p>Factores particulares por tipo de riesgo Naturaleza y dinámica del desarrollo urbano y económico. Recursos de la Ciudad Cultura de protección civil</p>									
	<p>Responsables Medidas de Prevención</p>									
	<p>Actividades de prevención:</p> <table border="1" data-bbox="732 411 947 759"> <tr><td>Abasto</td></tr> <tr><td>Agua potable.</td></tr> <tr><td>Alcantarillado.</td></tr> <tr><td>Comunicaciones</td></tr> <tr><td>Desarrollo Urbano.</td></tr> <tr><td>Energéticos.</td></tr> <tr><td>Electricidad.</td></tr> <tr><td>Salud.</td></tr> <tr><td>Seguridad pública.</td></tr> <tr><td>Transporte.</td></tr> </table> <p>Proyectos de investigación y desarrollo. Procedimientos de prevención, auxilio y recuperación. Sistemas de monitoreo y alertamiento. Coordinación de acciones de los diferentes sectores. Integración de contenidos en programas oficiales Mecanismos y procedimientos de difusión Comunicación social. Refugios temporales.</p>	Abasto	Agua potable.	Alcantarillado.	Comunicaciones	Desarrollo Urbano.	Energéticos.	Electricidad.	Salud.	Seguridad pública.
Abasto										
Agua potable.										
Alcantarillado.										
Comunicaciones										
Desarrollo Urbano.										
Energéticos.										
Electricidad.										
Salud.										
Seguridad pública.										
Transporte.										
<p><u>Acciones de Organización y Temporalidad</u></p>										

Hasta el momento sólo se ha tratado lo referente al Programa General, sin embargo, también se debe tomar en cuenta la existencia de sus similares Delegacionales, Especiales e Internos. Con referencia a ellos, la Ley establece lo siguiente:

Programas Delegacionales:	Congruencia con el Programa General. Referidos al ámbito territorial de la Delegación correspondiente.
Programas Especiales:	Atención particular a un evento o actividad Implementados por particulares. Implementados por la Administración Pública, con autorización de la Dirección General de Protección Civil.
Programas Internos y Especiales:	Determinados por el Programa General en los Programas Delegacionales y en los Reglamentos de la Ley. Obligación de propietarios o poseedores de inmuebles plurifamiliares y conjuntos habitacionales. Obligación de los administradores, gerentes o propietarios de inmuebles riesgosos.

Además, la Ley especifica que los administradores, gerentes, poseedores, arrendatarios o propietarios de inmuebles tienen la obligación de realizar simulacros en las instalaciones donde haya afluencia masiva de público, coordinadamente con las autoridades competentes, así como contar con todas las medidas de seguridad que requieren los Programas de Prevención.

Por otro lado, se impone la obligación de asegurarse por cobertura amplia de responsabilidad civil y daños a terceros a las empresas clasificadas como de mediano o alto riesgo.

IV.5.3 Las Operaciones

Dentro de la operación referente a la protección civil deben considerarse, entre otros, los instrumentos operativos de la misma, identificados en el artículo 42, como los siguientes:

- ◆ Planes Generales de Contingencia, en los términos del Programa Nacional de Protección Civil.
- ◆ Atlas de Riesgo.
- ◆ Normas técnicas complementarias y términos de referencia.
- ◆ Catálogos de acciones ante contingencias o riesgos para el Distrito Federal.
- ◆ Manuales de Procedimientos para las Instituciones Públicas y organizaciones privadas, sociales y académicas derivadas de las comisiones del Consejo de Protección Civil.
- ◆ Planes y Subprogramas de capacitación, difusión y divulgación.
- ◆ Publicaciones, grabaciones y material diverso que coadyuve a las acciones en la materia

El Centro de Operaciones de acuerdo al Sistema Nacional de Protección Civil, mismo que se homologa a los Planes de Operación de cada entidad federativa, se instala temporalmente cuando se recibe la información de la ocurrencia de una calamidad en el Distrito Federal, se reúnen los miembros del Consejo de Protección Civil para dirigir y coordinar sus acciones, para tomar las decisiones y

ordenar su ejecución, así como para establecer los canales de comunicación y efectuar el seguimiento de la situación que presenta la calamidad.

En el Centro de Operaciones se integrarán diversos grupos de trabajo, para realizar funciones específicas de auxilio, estos grupos dependen del Presidente del Consejo, pero tienen plena autonomía y responsabilidad en el cumplimiento de sus tareas, a cuyo fin organiza los medios y recursos adecuados. Cada grupo debe tener un Coordinador que es responsable del enlace con el Consejo, estos son de acuerdo al Sistema de Protección Civil los siguientes: ⁶¹

- a) Grupo de Alertamiento,
- b) Grupo de Evaluación de Daños,
- c) Grupo de Coordinación de Emergencia,
- d) Grupo de Seguridad,
- e) Grupo de Búsqueda, Salvamento y Asistencia,
- f) Grupo de Servicios Estratégicos, equipamiento y Bienes,
- g) Grupo de Salud
- h) Grupo de Aprovisionamiento
- i) Grupo de Comunicación Social e Emergencia.

Todos estos grupos son enfocados a la prevención, mitigación y auxilio de la población en caso de desastre o emergencia

Por otra parte, se han delimitado Mapas de Riesgos, identificando y definiendo los riesgos que existen en cada una de las comunidades que integran la Ciudad,

⁶¹Ob. cit., pág 6

identificación que se efectúa con base a la clasificación de riesgos, de acuerdo al Programa Nacional de Protección Civil:⁶²

- a) *Geológicos*.- Sismicidad, vulcanismo, deslizamiento y colapso de suelos y deslaves, hundimientos y agrietamientos
- b) *Hidrometeorológicos*.- Lluvia torrencial y tromba, granizada, nevada, inundaciones, tormenta eléctrica, temperaturas extremas, vientos fuertes.
- c) *Químicos*.- Fugas y derrame de sustancias peligrosas, incendio y explosión, radiaciones.
- d) *Sanitarios* - Lluvia ácida, epidemias, plagas, contaminación (agua, aire y suelo)
- e) *Socio-organizativos*.- Problemas provocados por concentraciones masivas de población, interrupción y desperfecto en el suministro o en la operación de servicios públicos y sistemas vitales, accidentes aéreos, terrestres, actos de sabotaje y terrorismo.

Ahora bien, el análisis de riesgos, se integrará la relación descriptiva y cuantitativa de bienes, infraestructura y servicios previsiblemente afectables, con especial atención en: Viviendas, escuelas, centros sociales, hospitales y clínicas, servicios públicos, industrias, patrimonio cultural, vías de comunicación suministro de energía y las demás que se lleguen a requerir.

En cuanto a la delimitación de las Areas de Riesgo, estas deberán de localizarse geográficamente en los mapas específicos, marcándolas con círculos concéntricos y en diferentes colores, como son:

⁶²idem. , pág. 9

1. Area de desastre (zona caliente).- Es la zona de impacto o afectación de la calamidad, se realizan acciones de evacuación, búsqueda, rescate y salvamento.
2. Area de socorro (zona tibia).- Es la inmediata al desastre, en ella se realizan las operaciones de asistencia médica y se organiza el apoyo al grupo de respuesta primaria.
3. Area base (zona fría).- Es aquella donde se concentran y organizan los recursos y personas damnificadas para su traslado a los refugios temporales.

IV.5.4 La Cultura

La conformación de una cultura en la protección civil es el objetivo principal del Sistema de Protección Civil, por lo que el presente capítulo tiene una importancia fundamental en la Ley, ya que este concepto es reconocido por vez primera en la legislación mexicana, misma que anteriormente sólo tomaba al Estado como proveedor de todas las leyes que afectaban la vida de los ciudadanos, sin que éstos tuvieran una verdadera participación activa en el desarrollo de las mismas.

El fundamento de este concepto puede encontrarse en la participación ciudadana llevada a cabo en los temblores del '85, cuando la población se volcó en las tareas de reconstrucción y ayuda a los damnificados, dando con ello un ejemplo a las autoridades, cuya acción no destacó como se esperaba.

El concepto de cultura en la protección civil puede dar lugar a confusión, en el sentido de que es responsabilidad del Estado brindar dicha protección a la población, de manera que podría confundirse con una falta de obligación de su parte, en su papel de rector en la vida del país. Es importante tomar en cuenta esto en el análisis del presente capítulo para poder concluir hasta qué punto el

Estado de Derecho establecido por las autoridades se puede llegar a perder o a delimitar por la sociedad misma.

Retomando el tema de la cultura en la ley, en su artículo 44, se especifica que para su conformación, la Secretaría de Gobierno, conjuntamente con la participación de los diversos organismos e instituciones sociales y académicas, deberá realizar las siguientes tareas:

- ◆ Promover la incorporación de contenidos temáticos en la materia en los diferentes planes de estudio de todos los niveles educativos. En este punto se contemplan también a las organizaciones sociales y vecinales, no sólo a las instituciones académicas del Distrito Federal.
- ◆ Realizar eventos de capacitación referentes al aprendizaje de conductas de autocuidado y autopreparación de manera masiva.
- ◆ Promover la formación de especialistas en la materia, al igual que la investigación referente al tema, por medio del desarrollo de planes y programas en los planteles de educación superior y en los organismos dedicados a la investigación científica y tecnológica.
- ◆ Promover la autoprotección vecinal en los inmuebles destinados a la vivienda.
- ◆ *Elaborar, estructurar y promocionar campañas de comunicación social que traten, ya sea de manera genérica o específica, acerca de los temas relativos a la protección civil.*
- ◆ De la misma manera, promover en los medios de comunicación masiva campañas permanentes de difusión sobre temas en la materia, los cuales contribuirán a lograr la conformación de la cultura de protección civil, al igual

que al fortalecimiento de la disposición e interés de la población en la participación activa que se requiere.

- ♦ Crear un acervo de información técnica sobre la problemática en la materia, que permita que la población tenga un conocimiento concreto de la misma, al igual que de la actuación adecuada en cada caso.

Así, puede observarse que las atribuciones de la Secretaría, en lo referente a la cultura, se especifican como la creación de una cultura ciudadana, en la que la autoprotección entra como un concepto esencial.

En este sentido, cabría la consideración de qué tan válido es exigir una autoprotección a la ciudadanía cuando el Estado, en la teoría del derecho, debe ser el proveedor de esta protección.

IV.6 Financiamiento de la Ley de Protección Civil

En el Título Sexto de la Ley se establece el financiamiento de la misma, en un Capítulo Único.

Como uno de sus principales conceptos, se establece que las erogaciones correspondientes al financiamiento del Sistema de Protección Civil serán previstas en el presupuesto de sus integrantes, además de aplicarse para dicho fin.

En cuanto a las donaciones que pudieren realizarse para la materia, establece que *la Administración Pública del Distrito Federal podrá recibirlas para fortalecer la cultura contemplada con anterioridad, así como para la mitigación, auxilio, restablecimiento, rehabilitación y reconstrucción en los diversos casos de emergencia*

Siendo estos dos los únicos conceptos que contempla la Ley, puede concluirse que el financiamiento de la misma se basa, simplemente, en las erogaciones y en las donaciones, dando a estas últimas una importancia esencial, ya que forman parte del mismo esquema de la creación de una cultura de protección civil en la población.

Por otra parte, los recursos de infraestructura previstos por el Sistema de Protección Civil son aquellos que fueron creados para el normal funcionamiento de la comunidad y que pueden utilizarse en caso de emergencia para la mejor ejecución de las acciones dirigidas al suministro de los servicios a la población damnificada, dividido en dos tipos:⁶³

- a) De Salud: Hospitales, sanatorios, clínicas, dispensarios y puestos de socorro
- b) Albergues: Iglesias, salones de baile, bodegas, escuelas, hoteles, Centros Cívicos y Deportivos.

⁶³idem., pág. 15

IV.7 Vigilancia, Medidas de Seguridad, Sanciones y Recursos

El Título Séptimo de la Ley contempla los conceptos de vigilancia, medidas de en seguridad, sanciones y recursos de la protección civil, considerando a cada uno de ellos en un Capítulo por separado.

En cuanto al ejercicio de la vigilancia de las disposiciones de la Ley, ésta corresponde a la Administración Pública del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Gobierno, la Dirección General y las Delegaciones.

Como puede observarse, en ella no se contempla ya el concepto tan recurrido por la ley de la participación ciudadana.

Por su parte, las medidas de seguridad se reconocen como aquellas acciones que las autoridades competentes pueden adoptar en los casos de una situación de riesgo inminente que implique la posibilidad de una emergencia, siniestro o desastre.

Dichas medidas de seguridad son reconocidas como las siguientes:

- El aislamiento temporal, parcial o total del área afectada.
- La suspensión de trabajos, actividades y servicios.
- La evacuación de inmuebles.

Además de todas las necesarias para la prevención, mitigación, auxilio, restablecimiento, rehabilitación y reconstrucción de los bienes y las áreas afectadas.

Es importante tomar en cuenta que la Ley considera que las Delegaciones podrán dictar medidas de seguridad en cumplimiento a la normatividad para corregir las irregularidades que se pudieren encontrar, mediante notificación al interesado y el otorgamiento de un plazo adecuado para su realización, las cuales tendrán la duración estrictamente necesaria para ello.

En cuanto a la violación a las disposiciones de la Ley en la materia, de conformidad al artículo 51, ésta será sancionada administrativamente por las Delegaciones o por el Juez Cívico conforme a sus respectivas competencias, atribuciones que se encuentran de igual forma contempladas en la fracción VI del artículo 115 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, estas leyes facultan a estos órganos administrativos para imponer dichas sanciones por infracciones a leyes y reglamentos, así como en la fracción VII del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, que establece que se deberá velar el cumplimiento de las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas, así como levantar actas por violaciones a las mismas, calificarlas e imponer las sanciones que correspondan excepto las de carácter fiscal, sin perjuicio de la aplicación de las penas que correspondan, cuando éstas sean constitutivas de delito.

Cabe mencionar que la fracción XVIII del artículo 32 en comento, establece que serán las Delegaciones quienes administrarán los Juzgados Cívicos, de esta manera, estos órganos imponen las sanciones administrativas que se reconocen como multa y arresto administrativo. Además se contempla la reincidencia, caso en el cual la multa podrá ser hasta dos veces el monto original, sin exceder esta cantidad.

En la Ley se establecen los montos fijos de las multas, dependiendo de los artículos que se hayan violado, quedando especificados en la siguiente tabla.

VIOLACIÓN	MULTA
Evitar la implantación de programas internos de protección civil (art. 37).	150 a 200 veces el salario mínimo.
No realizar simulacros (art. 39).	100 a 150 veces el salario mínimo.
No contar con la póliza de seguro establecida (art. 40).	100 a 150 veces el salario mínimo.
No observancia de las normas de seguridad (art. 9, fracc. 7°).	200 a 300 veces el salario mínimo.
No observancia de las medidas de seguridad Delegacionales (art. 50).	200 a 300 veces el salario mínimo.
Denuncia de falsos hechos o actos, de manera dolosa. (art. 14).	100 veces el salario mínimo.

En el último Capítulo de la Ley, se plantea el recurso de inconformidad como el único medio que el ciudadano puede utilizar en contra de las resoluciones emitidas por las Delegaciones que impongan una sanción. Lo que se llevará a cabo en base a lo establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Como se puede apreciar, resultan insuficientes las medidas previstas para el caso de incumplimiento de alguna de las disposiciones previstas en esta Ley, nosotros consideramos que debería de incluirse medidas más severas, ya que en caso de ocurrir un desastre de gran magnitud provocado por omitir las medidas de seguridad más esenciales, en las que por esta razón inclusive provoque la muerte de las personas, se apliquen castigos de tipo penal.

CONCLUSIONES

Primero. Como quedo establecido desde un principio, la seguridad, conjuntamente con los elementos de protección, participación ciudadana y cultura civil, es un tema que determina el Estado de Derecho.

Segundo. En cuanto al concepto de seguridad, desde el punto de vista del Derecho, ésta puede ser apreciada de dos maneras: la que se refiere a la seguridad jurídica, con amplios antecedentes en la Constitución de nuestro país, y la que determina una manera de vivir para la población. El análisis de la Ley estableció que este ordenamiento se refiere a esta última, siendo que la jurídica se encuentra contemplada como un derecho inminente de la persona, reconocido dentro del campo de las garantías individuales.

Tercero. Así pues, puede afirmarse que el concepto de seguridad enfocado a la protección civil, como punto esencial de vida para todos los ciudadanos, no tiene un fundamento sólido a nivel constitucional, aún cuando la Carta Magna lo contempla de manera subjetiva. Sin embargo, es innegable su naturaleza generadora, pues de ella emanan todos los principios constitutivos de la legislación.

Cuarto. En cuanto a las garantías individuales, pudo observarse que estas se refieren a la naturaleza propia del individuo, y aún cuando no se contempla literalmente, la protección a su persona se encuentra establecida de manera escueta en el artículo 29 de nuestra Carta Magna, siendo este donde se asienta la base constitucional de nuestro tema.

Quinto. La protección se levanta como un deber del Estado hacia sus ciudadanos, siendo éste uno de los fines últimos del Estado de Derecho. Así

pues, este precepto contempla en sí mismo a la seguridad para cualquier individuo que viva en una sociedad organizada.

Sexto. Ha quedado claro que la ubicación geográfica del Distrito Federal implica un riesgo para todos sus habitantes, por lo que la constitución de la ley en cuestión tiene fundamentos sólidos. Su determinación se basa en el concepto ya mencionado, es decir, la protección de todos los habitantes de la Ciudad y su entorno.

Séptimo. Los sismos considerados como uno de los fenómenos geológicos más destructivos y de mayor impacto en la población, cuyo origen deriva principalmente de la acción de placas tectónicas, como manifestante de otros problemas como los de carácter volcánico, los cuales deberán ser materia de investigación técnica y científica y de preparación para disminuir sus efectos o riesgos.

Octavo. La existencia del Atlas de Riesgos, ha implicado estudiar y localizar las zonas que implican de alguna manera algún riesgo ante alguno de los fenómenos destructivos, ya sea de origen natural provocado por el hombre o mixto, sin embargo se deberán de ampliar los estudios existentes, involucrando no sólo a las autoridades y organismos competentes en materia de protección civil, sino también a los tres niveles de gobierno en las acciones de concertación, inducción y coordinación.

Noveno. Con el paso del tiempo, desde los sismos de septiembre de 1985, el Sistema Nacional de Protección Civil, establece sus condiciones de su propio desarrollo, con el objeto de hacer de la prevención una materia que por su intrínseca relación con la población fuera asimilándose paulatinamente a través de la labor institucional del gobierno federal en coordinación con los niveles estatales y municipales, así como con la sociedad civil, difundiendo de alguna manera la

cultura de la autoprotección en casos de emergencia, aspecto al que aún le falta una mayor difusión, sin embargo puede afirmarse que se ha dado un paso importante en este rubro.

Décimo. De esta manera, los conceptos principales que integran a la Ley de Protección Civil son: la seguridad, protección, participación ciudadana y cultura civil.

Undécimo. La participación ciudadana se establece en la Ley como un concepto novedoso, pero sumamente importante, al no levantarse el Estado como el único responsable del cumplimiento de los objetivos principales de la Legislación, a saber garantizar la seguridad y la protección de los ciudadanos. Es este precepto uno de los avances más importantes, no sólo en la materia que compete a la presente tesis sino en todo el fundamento del derecho mexicano, al contemplar una coparticipación en la que se le da una importancia esencial a la ciudadanía, en la tarea de garantizar su misma protección y seguridad.

Duodécimo. Por su parte, la cultura civil se establece como la necesidad de que toda la población se concientice de los peligros a los que se encuentra sometida en el lugar en que vive, los entienda y logre hacerlos parte de su sistema de vida, de manera que sean éstos los fundamentos de su actuación legal en el caso de cualquier emergencia o desastre.

Esta cultura debe entenderse, prácticamente, como una manera de vivir, no sólo como una simple observancia de la Ley.

Decimotercero. Se puede afirmar que el origen que da vida a la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal han sido las circunstancias de vulnerabilidad en las que se ha visto involucrado a través del tiempo el Distrito Federal, ante cualquier fenómenos destructivo, riesgos que afectan y pueden

seguir afectando a sus pobladores, bienes y entorno, por lo que ante esta realidad se ha elaborado este instrumento jurídico de que permita prever y atender de forma rápida y eficaz a estos fenómenos o en casos de emergencia. Puede concluirse que la Ley aporta conceptos modernos y novedosos a este respecto.

Decimocuarto. Los conceptos jurídicos en los cuales se sustentó la iniciativa de esta Ley se encuentran en la responsabilidad del Estado de proveer una seguridad de vida para todos los habitantes de la Ciudad. Así pues, es posible afirmar que la estructura de esta Legislación se basa, simple y llanamente, en la tarea fundamental del aparato estatal de proteger a la población en cualquier caso de desastre, que es el que compete a este análisis.

Decimoquinto. Las disposiciones generales de la Ley establecen la necesidad de contar con una cultura de protección civil, al igual que contar con un sistema de seguridad que de respuesta inmediata y eficazmente a las necesidades de la población en el caso de cualquier desastre, siendo este un aspecto prioritario del Sistema Nacional de Protección Civil, el cual se homologa al Sistema de cualquier entidad federativa, incluyendo al Distrito Federal.

Decimosexto. A lo largo de la Ley se establecen políticas y atribuciones tomando en cuenta, como fundamento de todos sus preceptos, los criterios de protección civil, los cuales tienen como fin último la seguridad de todos los habitantes del Distrito Federal.

Decimoséptimo. Los fines últimos de esta legislación están se encuentran referidos, específicamente, a la orientación, regulación, promoción, restricción, prohibición, sanción e inducción de las acciones referentes la protección civil.

Decimooctavo. Uno de los puntos más importantes es el establecimiento de la constante prevención/mitigación y la variable riesgo/vulnerabilidad, los cuales integran los criterios de la protección civil.

Decimonoveno. En la ejecución de la Ley se contempla la participación no sólo de las autoridades correspondientes, como son aquéllas que delimitan el funcionamiento del Distrito Federal, sino también de las organizaciones civiles como agentes corresponsales del establecimiento de los criterios de protección civil, además de incorporar mecanismos y estructuras de planeación que garanticen su cumplimiento no sólo de la población sino de las dependencias y organismos del sector público, privado, social y académico.

Vigésimo. Se deberá de verificar que las dependencias y organismos de la Administración Pública local y federal se incorporen a los Programas establecidos para la protección civil, como son los operativos anuales de prevención, auxilio y recuperación, asignando de manera específica las partidas en los presupuestos anuales.

Vigésimo primero. Incorporar a los planes de vivienda, salud, alimentación, educación, desarrollo urbano, ecología capítulos específicos de protección civil.

Vigésimo segundo. Se ha demostrado que el desarrollo tecnológico y de investigación para la protección civil, ha reducido el impacto causado por cualquier agente perturbador, tanto de origen natural como provocado por los hombres, promoviendo de igual forma fuentes alternativas de financiamiento que permitan seguir desarrollando la protección civil en México, específicamente en esta Ciudad de México.

Vigésimo tercero. Tomando en cuenta todas estas conclusiones específicas, se ha podido llegar a la conclusión general que determina que la Ley de Protección

Civil para Distrito Federal establece una mayor seguridad para los habitantes de la Ciudad de México y sus áreas conurbadas, con el fin de evitar mayores pérdidas humanas y materiales en el caso de algún desastre natural, lo cual afirma la tesis planteada al inicio de la presente trabajo.

Vigésimo cuarto. Consideramos que las tareas de protección civil en esta Ciudad de México, se fortalecerán en la medida que se enfrenten y den respuesta a los casos de emergencia, no sólo a través de la participación ciudadana y de gobierno, sino en cuanto a los planes y estrategias de capacitación, difusión, financiamiento que permitan seguir avanzando en la labor ya iniciada, con mayor arraigo entre la sociedad que demanda seguridad en todos los aspectos de su vida y entorno.

BIBLIOGRAFÍA

a) LIBROS

AGUILAR MAYA, y José, La Suspensión de Garantías, Procuraduría General de la República, México, 1945.

BURGOA Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992.

BURGOA Orihuela, Ignacio, Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, S.A., México 1993.

CHESSAL Palau, Jorge, La Reforma Judicial en México, UNAM, México, 1998.

FIX Zamudio, Héctor, Juicio de Amparo, Ed. Porrúa, S.A., México 1964.

GARCIA, Ismael, Una Ciudad en Constante Movimiento, UNAM, México 1998.

GARCIA Máynez, Eduardo, Introducción al Estudio de Derecho, Editorial Porrúa, S.A., México, 1999.

GARCIA, Trinidad, Apuntes de Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, S.A., México, 1989.

GONZÁLEZ, Juan Antonio, Elementos de Derecho Civil, Editorial Trillas, S.A., México, 1991.

MARTÍNEZ Roldán, Luis y Jesús A. Fernández Suárez, Curso de Teoría del Derecho, Editorial Ariel Derecho, España, 1997.

SÁNCHEZ Medal, El Fraude a la Constitución, Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992.

SOLIS Luna, Benito, El Hombre y el Derecho, Editorial Herrero, S.A., México, 1980.

ZARCO, Francisco, Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857, Tomo II.

b) DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

BAQUEIRO Rojas, Edgard, Diccionario Jurídico Harla, Volumen 1, Derecho Civil, Editorial Harla, México, 1995.

BURGOA Orihuela, Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional. Garantías y Amparo, Tercera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992.

CABANELLAS Zuedic, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina 1989.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, 1999.

c) LEGISLACIÓN

Código Civil para el Distrito Federal, Editorial Sista, S.A. de C.V., México, 2000.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Delma, S.A. de C.V., México 2000.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Cartas Sosa, Rodolfo y Bunt Castro, Jorge, Editorial Trillas, S.A., México 1986.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS UNAM, Editorial Porrúa, S.A., México, 1999.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Colección Ordenamientos Jurídicos, Asamblea Legislativa del Distrito Federal I Legislatura, México 1998.

Gaceta del Gobierno del Distrito Federal, Bando No. 6, México, 13 de diciembre de 2000.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Editorial Porrúa S.A., México 1998.

Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, Editorial Sista, S.A. de C.V., México, 2000.

Ley de Protección Civil para el Distrito Federal, Asamblea de Representantes del Distrito Federal, México, 1996.

d) DOCUMENTOS

COMISIÓN CONSULTIVA Y DE PARTICIPACIÓN SOCIAL PARA LA PROTECCIÓN CIVIL, Propuesta, México, 1994.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, Sistema Nacional de Protección Civil, Guía Técnica para la Implementación del Plan Municipal de Contingencias, México, 1993.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, Sistema Nacional de Protección Civil, Guía Técnica para la Implementación de Programas Internos de Protección Civil, México, 1994.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, Sistema Nacional de Protección Civil, Guía Técnica para la Preparación de Mapas de Ubicación Geográfica de Riesgos, México, 1998.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, Sistema Nacional de Protección Civil, Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil, México, 1998.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, Programa Nacional de Protección Civil 1990-1994, México, 1993.

e) HEMEROGRAFICA

BOLETÍN MEXICANO DE DERECHO COMPARADO, N° 89, Mayo-Agosto 1997, México, DISTRITO FEDERAL

COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS, N° 12, Enero-Junio 1996, San Luis Potosí, México.

CUADERNOS DE LA REFORMA POLITICA, DISTRITO FEDERAL, Agosto-Septiembre 1992, México.

EXCELSIOR, Editorial: Apoyo a Damnificados, Martes 14 de octubre de 1997.

EL UNIVERSAL, Editorial: En Riesgo Vecindades en Centro Histórico, Miércoles 20 de septiembre de 2000.

LA BARRA, Revista de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados A.C , N° 1-17. México, DISTRITO FEDERAL

LA JORNADA, Medidas Desesperadas y Anticonstitucionales: Juristas, Georgina Saldierna, 30 de junio de 1995.

REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO DE MÉXICO, Tomo XXIII, N° 127-129, Enero-Junio 1983, México.

REVISTA DE LA E.N.E.P. ARAGÓN, N° 2, Noviembre 1998, México, DISTRITO FEDERAL

REVISTA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, Vol. 2, N° 4, Julio-Septiembre 1996, México, DISTRITO FEDERAL

f) JURISPRUDENCIA

Armas de Fuego, Portación de (Legislación de Emergencia), 5ª Época, Folio 235 1998.

Delitos Oficiales, 5ª Época, Folio 2152. IIJ, 1998.

Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Su participación en Auxilio de las Autoridades Civiles es Constitucional (Interpretación del artículo 129 de la Constitución), 9ª Época, Folio 10730, 1998.

Leyes Expedidas por el Presidente de la República en Uso de Facultades Extraordinarias, 8ª Época, Folio 9292, , 1998.