



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

**ANÁLISIS JURÍDICO DEL FONDO DE DESASTRES
NATURALES Y EL TESTIGO SOCIAL**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

RUBÍ ROMERO ROMERO



**ASESOR
DRA. SONIA VENEGAS ÁLVAREZ**

CIUDAD UNIVERSITARIA, 2016



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

Ciudad Universitaria D. F., a 7 de diciembre de 2015

**DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E**

La pasante de esta Facultad, **Romero Romero Rubí** con número de cuenta **099277042**, ha elaborado la tesis denominada **“ANÁLISIS JURÍDICO DEL FONDO DE DESASTRES NATURALES Y EL TESTIGO SOCIAL”** bajo la dirección de la suscrita la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso, para ser sometida a examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes y dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

“El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad”.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”

**DRA. SONIA VENEGAS ÁLVAREZ
DIRECTORA DEL SEMINARIO
TURNO VESPERTINO**



C.c.p.- Dra. María Leoba Castañeda Rivas.-Directora de la Facultad de Derecho UNAM.C.c.p.- Lic. Miguel Ángel Vázquez Robles.Secretario General.-oficina de Exámenes Profesionales.-
C.c.p.- Alumna.-Romero Romero Rubí.-presente

SNA/rzm

A mis padres, José y María, por todo su apoyo, por guiarme siempre por el buen camino siendo mi mejor ejemplo a seguir.

A mis hermanos Perla, Lucero y José, por su incondicional apoyo.

A mis amigas Zita, Maribel, Sonia, Alejandra y María del Carmen, la familia que se escoge.

A Gabriel y a mi hermana Esmeralda por confiar ciegamente en mí.

A mi esposo Omar, por estar a mi lado y construir una vida juntos.

A mis hijos Raúl Omar, Valeria y María José, por ser mi fortaleza e inspiración y a quienes dedico este trabajo de tesis.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por las grandes oportunidades que me ha brindado.

A la Facultad de Derecho, por sus enseñanzas y formación profesional.

A mi asesora, la Dra. Sonia Venegas Álvarez, quien me oriento en todo momento en la realización de la presente investigación, con los mejores consejos y ánimos para concluir esta etapa de mi vida.

GRACIAS.

ANÁLISIS JURIDICO DEL FONDO DE DESASTRES NATURALES Y EL TESTIGO SOCIAL

INDICE

SIGLAS.....	iii
INTRODUCCIÓN.....	v
CAPÍTULO I MARCO TEORICO	
A. Concepto de Estado	1
B. Funciones del Estado	2
a. Función Administrativa	4
b. Función Legislativa	5
c. Función Judicial.....	7
C. Fines del Estado.....	8
D. El ordenamiento de actividades privadas por el Estado	10
E. Noción de protección civil.....	16
CAPÍTULO II ASPECTOS JURÍDICOS DEL FONDO DE DESASTRES NATURALES	
I. HISTORIA DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO	21
A. Comisión Nacional de Reconstrucción.....	22
B. El Comité de Prevención de Seguridad Civil	23
C. Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil	26
D. Comité de asuntos financieros	31
II. INSTAURACIÓN Y EVOLUCIÓN DEL FONDEN	
A. Panorama General	34
B. De las normas administrativas generales	37
C. De los componentes financieros del FONDEN	44
D. Marco jurídico vigente del FONDEN	45
a. Procedimiento en general para acceso a recursos del FONDEN	46
III LEY GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL	52
CAPÍTULO III TRATAMIENTO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DESASTRES NATURALES	
I. DE LA COOPERACION MUNDIAL.....	55
A. La reducción de Desastres Naturales	59
a. Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015	59
b. Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030	62
B. La preocupación del cuidado del medio ambiente y su relación con los desastres naturales.....	64
C. Análisis general de instrumentos financieros para la reducción de riesgos y atención de desastres de otros países y sus mecanismos de transparencia.....	68
a. CEPREDENAC	75
b. Transparencia y participación ciudadana en la República de Guatemala	76

CAPÍTULO IV EL TESTIGO SOCIAL

I. CONSIDERACIONES RESPECTO DEL TESTIGO SOCIAL

A. Participación ciudadana	83
B. Definición del testigo social	86
a. Convocatoria y procedimiento para otorgar el registro al Testigo Social.....	94
b. Contraprestaciones	96
c. Evaluaciones al testigo social	98
d. Obligaciones de información de las personas morales que son testigos sociales	98
C. Participación de los testigos sociales en las contrataciones que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal	
a. Designación	99
b. Contratación	100
c. Atestiguamiento.....	101
d. Testimonio y procedimientos posteriores al atestiguamiento	103
e. El testigo social en Petróleos Mexicanos	105
D. De la participación del testigo social en el FONDEN	106

PROPUESTAS Y CONCLUSIONES

A. Consideraciones respecto a la Ley General de Protección Civil	114
B. Consideraciones respecto a la disposiciones administrativas que surgen de la Ley General de Protección Civil.....	119
C. Propuestas	123
D. Conclusiones	127

BIBLIOGRAFIA Y DEMAS FUENTES	135
------------------------------------	-----

SIGLAS

ACUERDO	Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos que regulan la participación de los testigos sociales en las contrataciones que realicen las dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal
APF	Administración Pública Federal
API	Apoyos Parciales Inmediatos
CATMEX	Bono Catastrófico
CED	Comité de Evaluación de Daños
CEPREDENAD	Centro de Prevención para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central
CNPC	Coordinación Nacional de Protección Civil
CONRED	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DGGR	Dirección General para la Gestión de Riesgos de la Secretaría de Gobernación
DIRDN	Decenio Internacional sobre la Reducción de Desastres Naturales
DOF	Diario Oficial de la Federación
EIRD	Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres
FIPREDEN	Fideicomiso Preventivo de Desastres Naturales
FONDEN	Fondo de Desastres Naturales
FOPREDEN	Fondo de Prevención de Desastres Naturales
LA	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
LGPC	Ley General de Protección Civil
LINEAMIENTOS	Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales
LO	Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas

MAH	Marco de Acción de Hyogo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
REGLAS	Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales.
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SINAPROC	Sistema Nacional de Protección Civil
UPCP	Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

INTRODUCCIÓN

En el mundo, el número de desastres ocasionados por fenómenos naturales se ha incrementado, como una consecuencia del calentamiento global, de la falta de observancia de ordenamientos legales que tienen la finalidad de cuidar a los recursos no renovables y del deseo de las naciones de elevar su economía a costa de sacrificar su medio ambiente, provocando la desigualdad social.

Derivado de lo anterior, cada país tomando en cuenta sus condiciones físicas, históricas, económicas, sociales y culturales ha desarrollado organismos, estrategias, políticas públicas para hacer frente a los daños ocasionados por los desastres naturales.

En el caso particular de México, su situación geográfica lo hace altamente proclive a diversas amenazas naturales y de relativa frecuencia, tales como: tormentas, huracanes, ciclones, inundaciones, terremotos, por mencionar algunos. Además de tener grandes disparidades relacionadas con la riqueza o los niveles de ingreso y educación, lo que ha generado altos niveles de vulnerabilidad en su población.

Los temblores ocurridos en 1985 en México, dejaron claro la necesidad de contar con un enfoque integral y sistemático centrado en coordinar las acciones de respuesta y recuperación ante un desastre, dando como resultado la creación del SINAPROC, el marco jurídico que regula la materia de la protección civil, los instrumentos financieros para la atención de las emergencias y desastres ocasionados por los fenómenos naturales, los sistemas de información para la toma de decisiones, programas y políticas de protección civil, así como procedimientos de actuación gubernamentales y de la sociedad civil.

En tal virtud, nuestro país cuenta con dos instrumentos financieros que le permiten minimizar el impacto de los fenómenos de la naturaleza. El Fondo para la Prevención de Desastres Naturales, a través del cual se promueve el desarrollo de

proyectos orientados a la realización de acciones de prevención y mitigación, y el FONDEN el cual brinda dos tipos de apoyo: a) provee insumos a la población en los primeros momentos posteriores a la ocurrencia del evento (emergencia) y b) otorga recursos para restituir la infraestructura dañada por el desastre (reconstrucción).

El presente trabajo de tesis se enfocará al análisis jurídico del FONDEN, abundando en el procedimiento de acceso a los recursos de dicho fondo, específicamente en la vertiente de la reconstrucción, procedimiento en el que se encuentra inmersa la figura del testigo social, tal y como se advierte de las REGLAS y LINEAMIENTOS propios del fondo, mismos que mencionan que en su caso, los testigos sociales podrán participar, previa contratación, en el CED.

La inserción del testigo social en la normatividad aplicable a este fondo, se previó como un medio de control para vigilar la corrupción - a la que aluden diversos representantes de la sociedad-, del poder ejecutivo y legislativo federal y estatal, quienes hacen especial énfasis en las malas prácticas y poca transparencia en el acceso a los recursos del FONDEN. Sin embargo la actuación del testigo social de conformidad con el Acuerdo que lo regula, está limitada a la vigilancia de los procedimientos de contratación en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con la misma, del Gobierno Federal, y no con la evaluación de daños sufridos por un desastre natural, por lo que el presente trabajo de tesis pretende demostrar:

- La pertinencia de la inserción del testigo social en la normatividad aplicable al FONDEN.
- Si el testigo social es el medio adecuado de control para vigilar la corrupción en el FONDEN.

Derivado de lo anterior, el capítulo primero contempla el marco conceptual que servirá de guía para la presente investigación, en virtud de que los temas referentes a la protección civil, la participación ciudadana y la figura del testigo social son muy recientes en nuestro país.

En el capítulo segundo hago un análisis de las diversas normativas que se fueron generando de 1986 a la fecha a fin de proporcionarle un marco jurídico consistente al SINAPROC que permitiera brindar certeza jurídica a las acciones en materia de protección civil y sus instrumentos financieros.

El capítulo tercero, está dedicado al tratamiento que le da la comunidad internacional a la atención de desastres naturales y los mecanismos que desarrolla para afrontarlos. Así mismo se hace un análisis general del Fondo Nacional Permanente para la Reducción de Desastres de la República de Guatemala y sus mecanismos de transparencia para posteriormente compararlo con el FONDEN y la figura del testigo social.

Por último, en el capítulo cuarto analizo la figura del testigo social, sus antecedentes, las disposiciones legales aplicables a ésta, su registro, designación e intervención en los procedimientos de contratación pública y especialmente su participación en el CED del FONDEN.

Sirva la presente tesis, como un instrumento para mejorar los ordenamientos legales aplicables en materia de desastres naturales en México.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO

A. CONCEPTO DE ESTADO

De manera general, el Estado está compuesto por un territorio, población y gobierno; cuenta con un marco jurídico legal que se establece en una Constitución o Carta Magna.

Para Max Weber el Estado es «una organización que cuenta con el monopolio de la violencia legítima, por lo cual dispone de instituciones como las fuerzas armadas, la policía, los tribunales, entre otros, para asumir las funciones de gobierno, seguridad, justicia, en un territorio determinado».¹

Luego entonces, comenta Gabino Fraga que el Estado «es el conjunto de instituciones que poseen la autoridad y potestad para establecer las normas que regulan una sociedad, teniendo soberanía interna y externa sobre un territorio determinado»² Para ello, comenta este autor, el Estado realiza un conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. La autorización de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales y se pueden agrupar en las siguientes categorías:

- a) Atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden público.
- b) Atribuciones para crear servicios públicos.
- c) Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país.

¹ Weber, Max, La política como vocación, 5ª ed., en su libro El político y el científico, trad. de F. Rubio Llorente, Madrid, Alianza, 1979, p. 92.

² Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 43ª edición, México, Porrúa, 2003, pp. 13-15

Ahora bien, las necesidades individuales y generales que existen en toda colectividad se satisfacen por la acción del Estado y la de los particulares. De manera que la ampliación de la esfera de la actividad de uno tiene que traducirse forzosamente en merma de la esfera de acción de los otros. La doctrina ha distribuido las atribuciones del Estado respecto de los particulares en los siguientes grupos:

- a) Atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada.- Si el Estado interviene regulando jurídicamente esa actividad es porque los intereses individuales necesitan ser coordinados a fin de mantener el orden jurídico.
- b) Atribuciones del Estado de fomentar, limitar y vigilar la actividad privada.- La intervención del Estado realizando esta categoría de atribuciones tiene el propósito también de mantener el orden jurídico; pero a diferencia de las que forman la primera categoría cuyo propósito es el de coordinación de intereses individuales con el interés público.
- c) Atribuciones del Estado para sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva.

B. FUNCIONES DEL ESTADO

Como se aprecia en el apartado anterior, el concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado; es lo que éste puede o debe hacer. Y la noción de función se refiere a la forma de la actividad del Estado, es decir, las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones. Por ello el estudio de la teoría de las funciones del Estado requiere como antecedente indispensable el conocimiento de la teoría de la división de poderes que es de donde aquella deriva.

La división de poderes es uno de los elementos imprescindibles en la organización del Estado. Tiene por objeto evitar el abuso del poder y preservar los derechos del hombre. La división en los tres poderes señalados sirve como una balanza que mantiene el equilibrio entre los componentes del gobierno, pues cada

uno tiene funciones específicas que ayudan a controlar, complementar y limitar a los otros dos, con la finalidad de que no haya un poder que prevalezca sobre los otros. De esta forma, se separan las funciones de los órganos públicos en tres categorías generales: legislativas (Poder Legislativo), administrativas (Poder Ejecutivo) y jurisdiccionales (Poder Judicial).

Esta teoría se puede examinar desde dos puntos de vista: a) Desde el punto de vista formal y b) desde el punto de vista material. Desde el primer punto de vista, la separación de los poderes implica la división de los órganos del Estado en tres grupos diversos e independientes unos de otros y cada uno de ellos constituido en forma que los diversos elementos que lo integran guarden entre sí la unidad que les da el carácter de poderes.

En nuestra Constitución Política de conformidad con el artículo 49 se ha establecido para el ejercicio de la soberanía el Poder Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo, cada una de ellos con su unidad interna adecuada a la función que ha de desempeñar y diversos entre sí, con la tendencia a crear entre dichos poderes las relaciones necesarias para que realicen una labor de colaboración y de control recíproco.

Desde el segundo punto de vista, las funciones se caracterizan por la naturaleza intrínseca del acto que llegue a producir el ejercicio de esas funciones, sin tomar en cuenta el órgano que las lleve a cabo. Esta aseveración encuentra su sustento en la tesis dictada por la Suprema Corte de Justicia, que en su parte conducente señala:³

La división de poderes que consagra la Constitución Federal no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia carta magna, mediante las cuales permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial ejerzan funciones que, en términos generales, correspondan a la esfera de atribuciones de otro poder

³ Tesis 131, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Vols. 115-120, 3ª parte, p. 65.

Las características generales de cada una de las funciones del Estado se presentan a continuación:

a. Función Administrativa

La función administrativa, dice Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez⁴ y Manuel Lucero Espinosa es la actividad estatal que queda después de restar la legislativa y la jurisdiccional. Para identificar la función administrativa es necesario tomar en consideración las características que la hacen diferente de las otras dos funciones estatales, como son: la concreción, inmediatez, continuidad y espontaneidad.

La concreción de la función administrativa, se refiere a que el acto administrativo es preciso/determinado/exacto en virtud de que atiende a casos particulares y determinados a través de actos jurídicos o de operaciones materiales. En cuanto a su inmediatez se manifiesta tomando en consideración la prontitud con la cual se satisfacen las necesidades públicas, toda vez que se procura la pronta e inmediata consecución de los fines estatales.

Por su parte la continuidad de la función administrativa consiste en que ésta se realiza de una manera permanente o interrumpida, lo cual no sucede en la función legislativa o judicial. Asimismo la espontaneidad de la función administrativa se refiere a la espontaneidad con que realizan sus tareas los órganos administrativos. Lo anterior obedece a que la administración presupone la existencia de normas a las cuales se les va dar plena eficacia mediante su ejecución, a fin de satisfacer el interés público.

Luego entonces la función administrativa, se define como la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo cuyo titular es el Presidente de la República, quién permanece seis años en su puesto y es electo por voto directo de los ciudadanos mexicanos (Constitución Federal artículos 80 y 81). El titular del

⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Compendio de Derecho Administrativo*, 9 ed., México, Porrúa, 2012, pp. 15-17

Poder Ejecutivo es responsable de dirigir al gobierno, con base en la Constitución Política y en las leyes que aprueba el Poder Legislativo, es decir, la función administrativa se realiza bajo un orden jurídico. En este Poder se administran los fondos y recursos públicos y ejecutan los programas y acciones de gobierno. Éste da origen a la denominación de APF que se divide en Administración Pública Centralizada y Administración Pública Paraestatal (Constitución Federal artículo 90).

La Administración Pública Centralizada está conformada por la Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética a que hace referencia el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal artículo 2). La Administración Pública Paraestatal está conformada por los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos Públicos.

La APF se encuentra sectorizada por actividades, lo cual consiste en agrupar diversas dependencias y entidades por ramas de la actividad pública, atendiendo a las características de sus funciones y atribuciones. El Presidente tiene la facultad de nombrar directamente a su gabinete mediante la designación de los Secretarios de Estado y de los Titulares de las Entidades Paraestatales. También designa a otros funcionarios de los niveles más importantes en las Dependencias y Entidades de la APF. Algunos nombramientos los aprueba el Senado, a propuesta del Ejecutivo Federal, como los de los procuradores, los embajadores y los oficiales del ejército y de la Marina, principalmente (Constitución Federal artículo 89).

b. *Función Legislativa*

La función legislativa, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder

Legislativo. En México la función legislativa es la que realiza el Congreso Federal compuesto por la Cámara de Diputados y la de Senadores (Constitución Federal artículo 50).

Los diputados se eligen directamente por el voto de los ciudadanos mexicanos y permanecen en el puesto por tres años, los senadores representan a los estados o Entidades Federativas ante la Federación y se eligen por voto directo, permanecen en el cargo durante seis años. Los diputados y senadores se encargan de discutir y de hacer las leyes, pertenecen a diferentes partidos políticos para representar las diversas ideas, intereses y necesidades del pueblo. Luego entonces tenemos que la función legislativa es el conjunto de actos que cada una de las cámaras puede realizar en forma exclusiva. (Constitución Federal artículos 74 y 76).

Ahora bien, tomando en consideración los puntos de vista mediante los cuales se estudian las funciones del Estado, es decir, material y formal, tenemos que el estudio de la función desde el punto de vista material debe prescindir de la consideración de su creador; sólo se debe tomar en cuenta la naturaleza propia del acto en que se manifiesta, prescindiendo del órgano que realiza la actividad, así como el Poder Legislativo emite una ley, cuando el ejecutivo la reglamenta y cuando la Suprema Corte expide su Reglamento Interno con base en la Ley Orgánica del Poder Judicial, estamos frente a expresiones de la función legislativa desde el punto de vista material, ya que estos actos se concretan en normas generales, imperativas y coercibles, independientemente de la naturaleza del órgano que las produjo.⁵

En cuanto al punto de vista formal de la función legislativa, solo se toma en cuenta el órgano que realiza la actividad, independientemente de la materia y contenido del acto, por ello todo acto que emane del Poder Legislativo desde este punto de vista, será una función legislativa, aun cuando materialmente revista el carácter jurisdiccional o administrativo.

⁵ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, óp. cit., p. 19.

Del carácter formal del acto legislativo se deriva el principio de la “*autoridad formal de la ley*” que significa que todas las resoluciones del Poder Legislativo no pueden ser derogadas, modificadas o aclaradas más que por otra resolución del mismo poder y siguiendo los mismos procedimientos seguidos por la formación de la resolución primitiva. El principio de la autoridad formal de la ley sólo se refiere a los actos que el poder legislativo realiza dentro de la esfera de su competencia.

Como una consecuencia de la autoridad formal de las leyes, se encuentra la clasificación de las mismas por razón del poder que en ellas intervienen y del procedimiento para su formación y su modificación. Se pueden agrupar en dos categorías: las leyes constitucionales y las leyes ordinarias, comunes o secundarias. Las primeras son las que emanan del poder legislativo constituyente, cuyo procedimiento para ser reformada y adicionada se encuentra prevista por el artículo 135 de la CPEUM. Por su parte la ley ordinaria, común o secundaria emana del poder legislativo ordinario, que al efecto sigue un procedimiento más sencillo que el previsto para la ley Constitucional. El poder legislativo ordinario, está formado por el Congreso General, compuesto por la Cámara de Diputados y Senadores (Constitución Federal, artículo 50) y el procedimiento para la elaboración de las leyes se limita a la aprobación del proyecto por ambas Cámaras. (Constitución Federal, artículo 72).

c. Función Judicial

La función jurisdiccional tiene como fin el respeto de la norma que ha sido creada por la función legislativa, al darle definitividad a la sentencia, que adquiere la calidad de cosa juzgada, por lo cual no podrá ser modificada. Por ello la función jurisdiccional, es absolutamente constitutiva; es producción de derecho en el propio sentido de la palabra. El poder judicial es responsable de vigilar que se cumplan la Constitución y sus leyes y que todos los mexicanos tengan acceso a la justicia, sin distinción de raza, edad, sexo, nivel económico o religión, también tiene a su cargo la protección de las garantías individuales, los derechos humanos

y sociales de los mexicanos; otra de sus funciones es equilibrar las acciones del poder Legislativo y del Ejecutivo.⁶

Desde el punto de vista formal, la función judicial está constituida por la actividad desarrollada por el poder que normalmente, dentro del régimen constitucional, está encargado de los actos judiciales, es decir al poder judicial. Este poder está formado por la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal Federal Electoral, los Tribunales Colegiados, los Tribunales Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal (Constitución Federal artículo 94).

La concepción material de la función judicial o jurisdiccional, tiene como origen la incertidumbre o el conflicto de intereses que el estado debe resolver a fin de procurar la seguridad de sus habitantes, los cuales no pueden hacerse justicia por su propia mano (Constitución Federal, artículo 17), y podemos identificarla en diversas manifestaciones de poderes del Estado, por ejemplo el Ejecutivo realiza funciones jurisdiccionales cuando a través de sus tribunales de lo contencioso-administrativo y del trabajo, resuelve las controversias que le son planteadas, y el legislativo al juzgar sobre la responsabilidad política de los servidores públicos. Asimismo es importante enfatizar que las funciones públicas tienen el carácter intransferible e indelegable.

C. FINES DEL ESTADO

La doctrina ha clasificado a los fines del Estado en dos tipos: los esenciales superiores, primarios o jurídicos y los no esenciales, accidentales, secundarios o sociales. Los primeros constituyen un mínimo de necesidades para que el Estado pueda subsistir, tales como defensa exterior, seguridad interior, obtención de medios económicos (actividad financiera, relaciones exteriores, etc.). Los segundos por su parte, son aquellos que asume el Estado para lograr mejores condiciones de vida en la sociedad.⁷

⁶ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, óp. cit., p. 22

⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, óp. cit., p.23

Por ejemplo, la satisfacción de las necesidades individuales de la población no le corresponde solo al Estado, a través de sus funciones, sino que solo facilita los medios idóneos para que se satisfagan. Al Estado únicamente le corresponde colmar las necesidades que han sido elevadas al rango de públicas, bien sea por la incapacidad de los particulares para hacerlo o por el hecho de ser inherentes a su soberanía.

Se puede considerar que los fines del Estado son objetivos a cumplir, de manera invariable y de cumplimiento imperativo. Objetivos en tanto que no dependen del árbitro humano, ni en su existencia, ni en su naturaleza. Invariables por que corresponden a todo Estado y en cualquier circunstancia de tiempo y lugar. De cumplimiento Imperativo porque estos fines justifican que exista.

La precisión de los fines del Estado depende de la época y el lugar de que se trate; así como de la concepción filosófico-política que de él se tenga. Asimismo los fines del estado redundan en las actividades de éste, toda vez que para su consecución se deben realizar actividades suficientes y necesarias.

Al Estado le corresponde de manera general, por medio de sus funciones (legislativa, ejecutiva y judicial), instrumentar todos los medios que sean necesarios para alcanzar la satisfacción de esos fines primordiales. Al respecto se pueden señalar como finalidades comunes de todo Estado, además de la de procurar su propia supervivencia mediante la satisfacción de las necesidades públicas, las de alcanzar el bien común, preservar el orden público, así como las libertades y derechos de sus habitantes, quienes a la luz de la tesis contractualista sacrifican una parte de ellos para asegurar el disfrute de los restantes; la de satisfacer las necesidades individuales de carácter general y la de atender al interés público.

D. EL ORDENAMIENTO DE ACTIVIDADES PRIVADAS POR EL ESTADO

Retomando el concepto de Estado, encontramos que la vinculación entre gobierno y sociedad es fundamental para prevenir la corrupción y asegurar el funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas de los gobernantes. Por ello cuando los ciudadanos se involucran, demandan que se les rindan cuentas, generando una dinámica en la que el desempeño del gobierno mejora y se previene la corrupción.

A eso se le conoce como participación ciudadana que es un concepto amplio y que puede analizarse desde varias perspectivas. Sin embargo y para efectos del presente trabajo de tesis aquí nos referimos concretamente a la participación ciudadana en el gobierno y la entenderemos como el mecanismo por el que las personas organizadas pueden comunicar sus intereses, preferencias y necesidades, al tiempo que generan presión para recibir respuestas, y con el que intervienen en los procesos de decisión públicas.⁸ Por lo general la participación ciudadana debe contar con el apoyo de las autoridades, por ello, su implementación depende del correcto establecimiento de los límites de interacción entre ciudadanía y autoridades.

La participación ciudadana procura la posibilidad de la sociedad de contribuir e influir en las decisiones gubernamentales que le afectan, sin necesidad de formar parte de la administración pública o de los Poderes Legislativo o Judicial. Algunos de los beneficios que aporta esta figura a la gestión pública son los siguientes

- Ayuda a construir una visión compartida entre el gobierno y la sociedad del desarrollo nacional.
- Promueve la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno a la sociedad, cerrando así espacios para la corrupción.
- Obliga al gobierno a ser eficiente y a centrarse en el interés público.

⁸ *Glosario de términos sobre violencia contra la mujer*, México, Editorial Pax, 2010, p. 95

- Se aprovechan conocimientos y recursos de la sociedad a favor del interés público, aplicando soluciones eficientes a problemáticas sociales.

En nuestro país, a partir del sexenio del Presidente Salinas de Gortari, el Estado inicia una revisión profunda de los valores, instrumentos, prácticas e instituciones que lo relacionan con la comunidad y, en un acto de autoevaluación sin precedentes, emprende una serie de medidas destinadas a sanear sus bases económicas, reducir su obesidad evidente, recuperar su capacidad de interlocución con la sociedad civil y sus organizaciones, reafirmar la independencia de la nación y crear nuevos consensos en torno a los conceptos de liberalismo social y solidaridad.⁹

En esa propuesta de reforma del Estado confluyeron la creatividad y la responsabilidad tanto de gobernantes como de gobernados para hallar nuevos esquemas de colaboración bajo el signo de un consenso con reglas más flexibles y claras. Apertura, diálogo y consenso han sido tres fases para la consolidación de instrumentos más útiles en la afirmación de valores generales como la libertad, democracia, la justicia y el apego al derecho y valores particulares, como la corresponsabilidad y la participación del ciudadano en el quehacer público.¹⁰

Derivado de lo anterior se realizaron reformas a nuestra Carta Magna y se emitieron varias disposiciones jurídicas y normativas que dan sustento a la participación ciudadana, entre ellas la reforma que contempla derechos esenciales de los mexicanos para su participación en asuntos públicos, como es el caso del artículo 6° que establece el derecho de acceso a la información, el artículo 8° que refiere el derecho de petición, artículo 9° que aborda el derecho de asociación y el artículo 26 que instituye la participación en la planeación del desarrollo.

Asimismo, la Ley de Planeación prevé en su artículo 20 la participación social en la planeación del desarrollo nacional, al establecer que las

⁹ Vázquez Nava, María Elena, *Participación ciudadana y control social*, México: M. A. Porrúa, 1994, p.16

¹⁰ *Ibidem* p.17

organizaciones representativas de varios grupos sociales puedan participar como órganos de consulta permanente en la planeación relacionados con su actividad. En ese sentido el artículo 28 de ese mismo ordenamiento legal establece que el Plan Nacional de Desarrollo y los programas federales sean objeto de coordinación tanto con los Gobiernos de los Estados como con los grupos sociales interesados.

En concordancia con lo anterior los artículos 32, 37, 38, 39 y 40 de esa misma Ley prevén la concertación de acciones gubernamentales con los grupos sociales y con los particulares interesados.

En ese sentido, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental dispone en su artículo 4 como uno de sus objetivos el de favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados y el de contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de Derecho.

Igualmente la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil tiene como objeto favorecer la coordinación entre el Gobierno Federal y las organizaciones de la sociedad civil en lo relativo a las actividades que fomenta la misma Ley. De conformidad con los artículos 5 y 6 de ese ordenamiento, una de estas actividades enfocadas a promover la participación ciudadana en los asuntos de interés público son las cívicas y establece que uno de los derechos de las referidas organizaciones consiste en participar en la planeación democrática conforme a la Ley de Planeación.

Dicha Ley insta la constitución de la Comisión de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil como una comisión intersecretarial permanente, que tiene como parte de su objeto la definición de mecanismos para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas. (Artículo 1° del Acuerdo por el que se constituye la Comisión de Fomento).

Finalmente el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 establece algunas estrategias en torno a la participación ciudadana en las siguientes estrategias, objetivos y líneas de acción que para pronta referencia, se transcriben:

...Objetivo 1.1. Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática.

Estrategia 1.1.1. Contribuir al desarrollo de la democracia.

Líneas de acción.

Emitir lineamientos para el impulso y la conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana de las dependencias y entidades de la APF.

Objetivo 1.3. Mejorar las condiciones de seguridad pública.

Estrategia 1.3.1. Aplicar, evaluar y dar seguimiento del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

Líneas de acción

- Coordinar la estrategia nacional para reducir los índices de violencia, a partir de las causas y en función de las variables que propician las conductas antisociales, así como de la suma de los esfuerzos de organizaciones sociales, participación ciudadana, sector académico y de especialistas.

Enfoque transversal (México en Paz)

Estrategia II. Gobierno Cercano y Moderno.

Líneas de acción

Estrechar desde la Oficina de la Presidencia, la SEGOB y demás instancias competentes, la vinculación con las organizaciones de la sociedad civil y promover la participación ciudadana en la gestión pública.

En cuanto al ámbito internacional, si bien el concepto de participación ciudadana no es nombrada como tal, existe coincidencia en el planteamiento de crear vínculos de colaboración gobierno-sociedad en asuntos de interés público, como la superación de la pobreza o la equidad de género. Ejemplos de normativas internacionales de las que México es firmante, son la:

- La Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE
- La Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos
- La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Ahora bien las formas en que el gobierno facilita su interacción con la sociedad, en función del interés público se denomina mecanismos de participación ciudadana. En el ejercicio fiscal de 2007 la SFP realizó un estudio sobre los mecanismos de atención y participación ciudadana bajo dos objetivos:

- Identificar los mecanismos de atención y participación ciudadana en las dependencias y entidades de la APF.
- Identificar áreas de oportunidad en las dependencias y entidades de la APF para instrumentar mecanismos de atención y participación ciudadana.

El estudio en comento identifico ocho tipos de mecanismos de participación ciudadana en la APF, siendo estos las consultas ciudadanas, el acceso a la información, consejos consultivos o ciudadanos, espacios de diálogo y consulta, contraloría social, financiamiento público o proyectos propuestos por actores sociales, procesos y sub-procesos compartidos gobierno-sociedad y la observación ciudadana.¹¹ En ese sentido y para los efectos del presente trabajo de tesis, solo nos enfocaremos a bordar el último de los objetivos del referido estudio.

¹¹ Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, *Participación ciudadana... ¿para qué? Hacia una política de participación ciudadana en el Gobierno Federal*, México, septiembre 2008.
http://www.cardiologia.org.mx/cardiologia/pdf/intranet/participacion_ciudadana.pdf

En ese sentido, tenemos que el estudio en comento define como observación ciudadana a las formas de participación que consisten en la observación sistemática de procesos específicos en la gestión gubernamental. Ejemplos de estos mecanismos son el Monitoreo Ciudadano y el Programa de Testigos Sociales de la SFP.

Existe participación ciudadana en el gobierno cuando determinados procesos de toma de decisión se ponen en manos de ciudadanos; o bien cuando determinados procesos se abren a la observación ciudadana, como es el caso del testigo social, que sirven como referente sobre la participación ciudadana llevada a la práctica. Asimismo el tema de participación ciudadana va ligado al de Corresponsabilidad sociedad-gobierno, que de conformidad con el estudio en comento «El Gobierno es el responsable irrenunciable de hacer valer los derechos de las personas y de proveer bienestar creciente a la sociedad. Sin embargo muchas organizaciones e instituciones de la sociedad civil desarrollan acciones que benefician a la población en varios ámbitos: salud, medio ambiente, asistencia social, etcétera. Cuando estas organizaciones realizan esas acciones con recursos públicos, podemos decir que hay una relación en la que el Estado les transfiere obligaciones y adquieren una responsabilidad pública sobre los recursos que utilizan, porque están recibiendo financiamiento de los impuestos de todos para coadyuvar con el Estado en el logro del bien de la sociedad».¹²

La corresponsabilidad es asimismo una fórmula para lograr que se multipliquen los agentes de cambio. Al intervenir éstos en el marco de la figura del testigo social, expanden las posibilidades que tiene el aparato gubernamental de hacer más con un gasto bajo, control compartido y mejores resultados.

Este hecho revela por lo menos dos circunstancias inéditas en nuestro medio: por un lado la clara disposición del pueblo no sólo a seguir externando sus problemas y reclamos más sentidos, sino también a formar parte de las respuestas y soluciones que a ellos se den; por otro lado esto significa un

¹² Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, óp. cit., p. 22

considerable avance en el camino hacia una ética colectiva renovada, donde tanto la sociedad como el Estado incrementan su autoridad moral, pues de lo que se trata es de responder a los retos del desarrollo buscando vías de consenso y participación.

Puede concluirse que la corresponsabilidad es uno de los factores determinantes en la elevación de la calidad de los servicios públicos y en el aseguramiento de un desempeño honesto, eficiente y legal de los encargados del quehacer gubernamental. La sociedad civil lo sabe y está consciente de que con su concurrencia en algunas tareas de gobierno contribuye a enriquecer el presente y a perfilar nuestro futuro de acuerdo con más acabadas formas de articulación social y política.

E. NOCIÓN DE PROTECCIÓN CIVIL

A lo largo de la historia de la humanidad, se han presentado grandes eventos que han marcado cambios y diferentes maneras de afrontar las situaciones de desastre; generalmente como consecuencia de un gran desastre, es común que los gobiernos emitan normativas y leyes para controlar las situaciones que favorecieron el desastre. El concepto de protección civil surgió en 1943, durante la Segunda Guerra Mundial, cuando fueron creados en Europa organismos dedicados a una defensa pasiva y a la protección contra los incendios.

El término Defensa Civil (protección civil) tiene su origen en el tratado de Ginebra para la protección de víctimas de conflictos armados (1949) y en el protocolo adicional de dicho tratado de 1977 que establece en su parte I, como tareas humanitarias, aquellas que protejan a la población civil “*contra peligros relacionados con hostilidades u otros desastres*” y como distintivo internacional de la defensa civil “*un triángulo equilátero azul sobre fondo de color naranja*” debiendo ser utilizado solamente para los organismos de protección civil y de su personal, sus edificios y su material para la protección de refugios civiles (artículo 66 y anexo I, capítulo V del referido protocolo).

Es importante mencionar que el termino Defensa Civil es comúnmente utilizado en el continente Europeo, sin embargo en otras partes del mundo, los esfuerzos organizados para aplicar las medidas de protección a la población se llaman Emergency Management (Administración de Emergencias), Planes de Desastres, Gestión de Desastres y Protección Civil. Para este trabajo emplearemos este último término.

Ahora bien, después de la segunda guerra mundial, se ha generado un mayor número de normativas en los países para la prevención de incendios, inundaciones así como, normas de construcción, etc. que han contribuido a la generación de la aplicación de esquemas de planeación ante desastres de parte de las autoridades gubernamentales.

En la década de los 60's, en países desarrollados se empezaron a mostrar avances en aspectos de prevención de desastres, cambiando la tendencia de la normativa para el combate y reacción ante desastres, por un enfoque de mitigación y de reducción del riesgo.

Posteriormente, durante los años 70's, surgió una serie de nuevas tareas de coordinación de operaciones en las diferentes organizaciones de protección civil en diversos países y comenzaron a realizarse acciones internacionales, lo cual constituye una de las grandes transformaciones en los objetivos de la protección civil.

En América Latina ha ocurrido algo similar, por ejemplo en México, después del terremoto de 1985, el Gobierno Federal tomó la decisión de crear el SINAPROC y el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED).

Como señala, Juan Manuel Rodríguez Esteves,¹³ la atención de los desastres en nuestro país es relativamente reciente, hasta antes de 1986 no

¹³ Cfr. Rodríguez Esteves, Juan Manuel, "*Formas de tratamiento de los desastres*", *Revista Frontera Norte*, El Colegio de la Frontera Norte, México, 2002, Volumen 14, numero 72, Enero-junio 2002, p. 137

existía un marco legal que asignara trabajos a los tres niveles de gobierno para prevenir y atender a la población perjudicada por cualquier catástrofe.

Actualmente en el Estado moderno, la protección civil de cualquier tendencia política en que esté organizada ocupa un lugar prioritario. Esta afirmación se basa en dos ideas principales:

1. Existe una correlación estrecha entre el nivel de desarrollo de una sociedad y los riesgos que esta modernización genera.
2. Los ciudadanos se encuentran más vulnerables ante los riesgos de urbanización, modos de vida, la pérdida del reflejo de autoprotección. En los estados desarrollados, hay una demanda creciente de seguridad que, más allá de la protección de las poblaciones, se extiende hasta la protección de los bienes y del medio ambiente.¹⁴

El saber dar una respuesta adecuada plantea a los estados un gran desafío político, al mismo tiempo que es un problema complejo que requiere de toda la gama de recursos con los que cuenta el mundo de la investigación, de las técnicas organizacionales, de adecuación, de rescate y manejo operativo de los desastres.

En las últimas décadas, han sido creadas estructuras de protección civil cada vez más similares, presentándose la tendencia a incluir organismos encargados de la prevención de desastres, y es notable que han existido dos estrategias complementarias en el control de los desastres; una que busca disminuir los riesgos y otra que se orienta a enfrentar y resolver situaciones de la emergencia.

Las modificaciones realizadas a la estructura organizacional de las Direcciones de Protección Civil, han sido, casi siempre en respuesta a un desastre o a un acontecimiento dado y no como acciones de anticipación. Se pueden

¹⁴ Puente, Sergio, Ponencia "*Construcción Social del Riesgo*" en el Seminario de Conmemoración de los XX Años del CENAPRED, Mayo 2010.

entonces definir 3 etapas de los sistemas de protección civil en cualquier sociedad o gobierno:¹⁵

Etapa de nacimiento y definición. Que es un período en donde se acumulan sistemas y estructuras, caracterizado por acciones únicas sin coherencia, por la intuición y por la táctica del control militar de un territorio afectado. Se establecen las bases y se desarrollan las funciones de coordinación de operaciones y de acciones internacionales.

Etapa de reconocimiento y de orientación a la respuesta, misma que se caracteriza por las siguientes acciones:

- Reconocimiento legislativo.
- Planificación de acciones de auxilio por tipo de riesgo.
- Auxilio a las personas.
- Mayor equipamiento para el auxilio.
- Reconocimiento de algunos grupos especializados: como bomberos o los militares como protagonistas en la reacción al desastre.
- Irrupción de la tecnología como medio de trabajo en red.
- Fomento del diálogo con los diferentes actores de la protección civil.

Etapa de modernización y de transición a la prevención, se trata de edificar una cultura de protección civil basada en la solidaridad, la anticipación y la prevención y de unir al conjunto multidisciplinario de actores mediante la concertación, el reconocimiento del aporte de cada uno y la toma de conciencia de las interacciones entre ellos.

La gran mayoría de las acciones realizadas por la protección civil en esta etapa están caracterizadas por la intersectorialidad, se resalta que es indispensable asegurar una buena coordinación entre la prevención y la organización del auxilio.

¹⁵ Ortiz Espejel, Gloria Luz, "*La Protección Civil*", Curso Internacional Multidisciplinario sobre programas de Protección Civil y Prevención de Desastres, 2007, ww2.minedu.gob.pe/educan/xtras/download.php?...proteccion_civil...

La organización de los poderes públicos del nivel nacional se combina con las responsabilidades de otros niveles de gobierno. De esta manera la protección a la población en casos de desastre, se inscribe en el nivel federal, estatal y municipal.

CAPÍTULO II

ASPECTOS JURÍDICOS DEL FONDO DE DESASTRES NATURALES

El SINAPROC desde su origen careció de un marco jurídico, que le otorgara sustento y solidez, habiendo operado desde 1986 al 2000, con base en una serie de decretos del Poder Ejecutivo tales como:

- Aprobación de las Bases para el Establecimiento del SINAPROC;
- Creación del Centro Nacional de Prevención de Desastres;
- Creación del Consejo Nacional de Protección Civil;
- Aprobación del Programa de Protección Civil 1995 - 2000;
- ACUERDO y
- Legislación que asigna a la SEGOB responsabilidades específicas en materia de respuesta a emergencias:
 - Ley de Planeación;
 - Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
 - Ley de Población;
 - Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y
 - Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares.

Derivado de lo anterior, en los siguientes apartados haremos un análisis de las diversas normativas que se fueron generando a partir de 1986, con la finalidad de proporcionarle un marco jurídico consistente al SINAPROC que permita brindar certeza jurídica a las acciones en materia de protección civil y sus instrumentos financieros.

I. HISTORIA DE PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

Juan Manuel Rodríguez Esteves, en su artículo *Formas de tratamiento de los Desastres Naturales*, de la Revista Frontera Norte, menciona que «la atención de los desastres en nuestro país es relativamente reciente, hasta antes de 1986

no existía un marco legal que asignara trabajos a los tres niveles de gobierno para prevenir y atender a la población perjudicada por cualquier catástrofe. »¹⁶

En el mandato del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, comprendido de 1982 a 1988, ocurrió el lamentable terremoto de 1985 en la Ciudad de México y una polémica crisis económica, por lo cual el titular del Ejecutivo Federal llevó a cabo un programa de reordenación económica y en materia administrativa, se aprobó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.¹⁷

En ese momento el Lic. Carlos Salinas de Gortari quien ocupaba el cargo de Secretario de Programación y Presupuesto, es pieza clave, para enfrentar la terrible situación que atraviesa el país, al ser designado como Secretario Técnico de la Comisión Nacional de Reconstrucción.¹⁸ Y es así como empieza a formarse, la estructura legal de lo que más adelante sería el SINAPROC, estructura orgánica que sirvió en ese entonces para prestar auxilio eficaz a los damnificados y resolver los problemas que aquejaban a la sociedad por aquellos movimientos sísmicos.

A. Comisión Nacional de Reconstrucción

Considerando la magnitud de los sismos de los días 19 y 20 de septiembre de 1985 y en virtud de que estos no tenían precedentes en la historia del país, el entonces presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid, acordó la creación de la Comisión Nacional de Reconstrucción, con fecha de publicación en el Diario Oficial de 4 de octubre de 1985.¹⁹

Asimismo, el Lic. Miguel de la Madrid, promovió la reforma de los principios normativos del desarrollo económico y social establecidos por la CPEUM. Dentro de esta reforma se encuentra la modificación al artículo 26 de nuestra Carta Magna, el cual determina que el Estado debe integrar un Sistema Nacional de

¹⁶ Rodríguez Esteves, Juan Manuel, op.cit., p. 137

¹⁷ De los Reyes Pérez, Marco Antonio, *Historia del Derecho Mexicano*, Oxford University Express, México, 2008, p. 639.

¹⁸ Camarillo, María Teresa, *Memoria periodística del terremoto (19 de septiembre-10 de octubre 1985)*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, 1987, p. 441.

¹⁹ Presidencia de la República, *Comisión Nacional de Reconstrucción, Secretaría de Programación y Presupuesto*, S.N.E, Editorial Libros de México, México, 1985, p. 3

Planeación Democrática, y es en dicho marco en el que se crea la Comisión Nacional de Reconstrucción.

El Decreto por el que se crea la Comisión antes mencionada, consta de seis artículos y un transitorio único. Y en su apartado de considerandos enfatiza la necesidad de una acción coordinada y ágil para la atención de desastres, en la que participen los tres niveles de gobierno, así como todos los grupos sociales. Asimismo establece en su artículo primero que dicha Comisión, es un órgano de consulta y participación de los sectores público, privado y social, para contar con experiencias a nivel nacional.

Es materia de la presente tesis el estudio del el artículo segundo, inciso d) de dicho Decreto, el cual menciona que:

«...Artículo segundo.- La Comisión se guiará en el desempeño de sus tareas conforme a los siguientes criterios:

(...)

d) Promoción de fuentes de financiamiento y consideración de estrategias y prioridades para la asignación de recursos que demanden las tareas de reconstrucción;...»²⁰

Y recalca en el mismo artículo inciso i) que deberá existir «observancia de un escrupuloso, eficiente y honesto uso de recursos», por lo que encontramos, antecedentes que muestran una clara tendencia del Estado Mexicano a tomar en consideración el uso de recursos públicos para el auxilio de los damnificados y llevar a cabo tareas de readecuación de planes y programas de gobierno, así como de la participación ciudadana.

²⁰ Ibídem, pág. 5

La Comisión Nacional de Reconstrucción se integró de la siguiente manera:

Cargo	Integrante
Presidente	El presidente de la República
Secretario Técnico	El Secretario de Programación y Presupuesto
Representantes del Gobierno Federal	Según lo considere el propio Titular del Ejecutivo.
Un representante de los Sectores Público, privado y social/Por cada representante habrá un suplente.	Congreso del Trabajo, Confederación Nacional Campesina, las organizaciones empresariales, el Rector de la UNAM, Unión Mexicana de Asociaciones de Ingenieros y Colegio Nacional.

Es importante resaltar de la lectura de este cuadro, la participación ciudadana en la conformación de esta Comisión.

Y para desempeñar ágilmente sus funciones, se estructuró en comités y subcomités, siendo estos los siguientes:

- Comité de Reconstrucción del Área Metropolitana de la Ciudad de México.
- Comité de Descentralización.
- *Comité de Asuntos Financieros.*
- Comité de Auxilio Social.
- Comité de Coordinación del Auxilio Internacional.
- *Comité de Prevención de Seguridad Civil.*

Cabe mencionar que a propuesta del Secretario Técnico del Comité de Prevención de Seguridad Civil, en consulta con los miembros del Comité, se crearon 9 subcomités.

- Subcomité de Investigación en Materia de Protección Civil
- Subcomité de Detección y Prevención de Catástrofes
- Subcomité de Desarrollo Tecnológico
- *Subcomité de Organización y Participación Social*
- Subcomité de Educación y Participación
- *Subcomité de Marco Jurídico*
- Subcomité de Planeación, Organización y Ejecución de acciones inmediatas tanto al interior de las Entidades del Gobierno Federal como en lo referente a su intervención en todo tipo de desastres
- Subcomité de Integración de la Federación, Estados y Municipios en materia de protección civil y comunicación social.²¹

B El Comité de Prevención de Seguridad Civil

Las atribuciones del Comité de Prevención de Seguridad Civil fueron principalmente diagnosticar los riesgos previsibles, diseño de planes y programas específicos de seguridad civil, recomendar los instrumentos de coordinación y concertación, coordinarse con las acciones de estados y municipios, y sin duda la encomienda más importante de este comité fue organizar y establecer un SINAPROC, motivo por el cual se publica el Acuerdo de Creación en el DOF con fecha 10 de Octubre de 1985.

El Comité de Prevención de Seguridad Civil, fungió como órgano de consulta de participación ciudadana, y tuvo como objeto realizar los estudios que llevaron a cabo el establecimiento de preceptos legales, programas, estrategias, manuales e instrumentos de organización y operación y procedimientos y todo aquello que logre la protección de la población civil en las fases preventiva, durante y después de los desastres naturales. Por ello, es importante analizar esta comisión en la inteligencia, que es la génesis del SINAPROC.

²¹ Comisión Nacional de Reconstrucción, *Bases para el Establecimiento del SINAPROC*, S.N.E., Comité de Prevención de Seguridad Civil, 1986, p. 8

Los subcomités de la Comisión de Prevención de Seguridad Civil, abrieron una convocatoria pública, para que la población interviniera aportando ideas y experiencias sobre el tema, es así que participan partidos políticos, organismos públicos, sociales y privados, asociaciones, institutos de investigación y docencia, colegios de profesionales y ciudadanos en general.²²

C Bases para el establecimiento del SINAPROC²³

El Comité de Prevención de Seguridad Civil trabajó a lo largo de cincuenta y nueve sesiones internas de trabajo y tres reuniones plenarios, dando como resultado sentar las bases para que pudiera apoyarse la conformación del SINAPROC,²⁴ estas bases de implementación se encuentran divididas en trece capítulos, los cuales se resumen, a consideración del tema del presente trabajo de investigación, como sigue:

Introducción. Otorga la definición de desastre, como el evento concentrado en tiempo y en espacio, en el cual la sociedad, o una parte de ella sufre un daño severo y 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, así mismo menciona el marco jurídico del Plan Nacional de Desarrollo y su aplicación en la Comisión Nacional de Reconstrucción.

Diagnóstico. Señala los antecedentes históricos, el marco demográfico y el marco geográfico del país. Menciona la clasificación y definición, de forma meticulosa de los fenómenos geológicos, hidrometeorológicos, químicos, sanitarios y socio-organizativos.

Además hace una importante reflexión, en cuanto que, el impacto de los desastres naturales a la población es más grande, cuando ésta se aglomera en

²² Comisión Nacional de Reconstrucción, *Bases para el Establecimiento del SINAPROC*, Óp. Cit., p. 8

²³ Cfr. <http://proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/Resource/6/1/images/besnpc.pdf>

²⁴ *Ibídem*, p. 199

zonas de alto o mediano riesgo. También resulta destacado de este capítulo, el cómo se integra a la vida social y del estado, la sensibilidad de la importancia de la materia de la protección civil.

Objetivos. Se establece como objetivo básico del SINAPROC el proteger a la persona y a la sociedad ante la eventualidad de un desastre provocado, por agentes naturales o humanos, a través de acciones que reduzcan o eliminen la pérdida de las vidas humanas, la destrucción de bienes materiales y el daño a la naturaleza, así como la interrupción de las funciones esenciales de la sociedad.

Estrategias, Orientaciones, Principios y Políticas. Se instruye a la Administración Pública Federal, central y paraestatal, para que organice y programe sus acciones conforme lo dicte el Plan Nacional de Desarrollo, del cual nace el SINAPROC, y cuyo principio básico, es conservar y proteger a la comunidad.

Programa de Protección Civil. Está conformado de tres subprogramas el de Prevención, de Auxilio y de Apoyo, este último subprograma, es importante para el presente trabajo de tesis, toda vez que se establece que cuando suceda un desastre, el Gobierno Federal deberá disponer de medios para proporcionar ayuda extraordinaria, de manera que sea expedita y apropiada al auxilio de la población, es decir contar con recursos financieros y fiscales.

El subprograma de Apoyo, se refiere luego entonces a las tareas de:

- Realización de inventario de recursos económicos y financieros disponibles.
- Determinación de la naturaleza y alcances del apoyo financiero requerido.
- Revisión de la posibilidad de crear un fondo financiero y un sistema de seguro en caso de desastre.
- Establecimiento de modelos de financiamiento.
- Revisión los convenios existentes.

- Evaluación otras fuentes de financiamiento.

Instrumentos Jurídicos, Técnicos, Económicos y Sociales. En ese tenor, el capítulo sexto de las bases para la implementación del SINAPROC, precisa que el trabajo de protección civil en México necesita de instrumentos jurídicos para regular, impulsar y orientar las actividades directamente a la población que requiera la atención.

Pues si bien es cierto que en 1986, ya existían ordenamientos jurídicos a nivel federal y estatal que abordaban a grosso modo el tema de la protección civil, también lo es que muy pocas o escasas leyes trataban temas de epidemias, de salubridad, y atención a la población afectada por un desastre, además de que contaban con criterios muy diferentes y formas de tratamiento disperso.

Por lo que el Subcomité del Marco Jurídico retoma estos planteamientos y propone una Ley, que encuentra su fundamento constitucional en los numerales 11,16, 26, 25 tercer párrafo, 73 fracciones XVI, XVII, XXIX, incisos C, D, E, y 122.

Su contenido, esquemático a continuación se presenta:

LEY GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL

(Exposición de motivos, Fundamentos)

- I. Objetivo
- II. Disposiciones Generales
- III. Competencia
- IV. De los deberes y obligaciones
- V. Acciones preventivas
- VI. De la actuación en casos de emergencia
- VII. Los planes territoriales y especiales
- VIII. Aprobación, homologación e integración de planes
- IX. Organización básica
- X. Consejos Consultivos

- XI. Cuerpos de Voluntarios
- XII. Responsabilidad de los ciudadanos
- XIII. Asistencia Financiera
- XIV. Infracciones y Sanciones

La estructura de la propuesta de ley, pretendió regular entre otros temas el de la asistencia financiera, e incluyó un capitulo de infracciones y sanciones, como mecanismos de control para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas que generen responsabilidad disciplinaria, administrativa, patrimonial o civil y penal, mismo que se analizarán a detalle en el siguiente subtema del contenido de esta tesis.

Ahora bien, como instrumento técnico y social, se propone la creación del Centro de Estudios de Desastres, que servirá para analizar los fenómenos que afectan a la población, desde un punto de vista científico con la visión de tener herramientas de prevención y auxilio más eficaces y la Escuela de Capacitación, que tendrá que impulsar la educación y preparación tanto de profesionales como a los cuerpos de voluntarios.

Como instrumento económico, se considera necesario establecer por etapas, por regiones, y por segmentos de la población un fondo financiero y un sistema de seguros que proteja en lo económico al país, tema central del presente trabajo de investigación.

Organización. Se pretende crear una infraestructura de apoyo de recursos materiales, humanos y financieros entre las dependencias y entidades de la administración pública, en primer lugar bajo la dirección y coordinación del C. Presidente de la República, Gobierno central como paraestatal, gabinete especializado, unidades o áreas de cada dependencia, responsables de protección civil a nivel estatal o municipal, a través de convenios entre Federación y Estado, consejos y participación de la población.

Recursos (Humanos, Materiales y Financieros). Señala el establecimiento de mecanismos para establecer con prontitud la ayuda, la forma de solicitarla, recibirla y distribuirla, así como los instrumentos efectivos de control de la misma. A manera de resumen este apartado de las bases, menciona la intervención del Ejército en caso de un desastre natural, y con ello permite agregar recursos de acuerdo a su competencia y preparación, como son policía militar, cuerpos médicos, ingenieros de telecomunicaciones, de transporte y de abasto, entre otros.

Y establece el principio de subsidiariedad, es decir, ante la eventualidad de un desastre, el Gobernador de la Entidad Federativa afectada o el Presidente Municipal deberá solicitar, a través de las autoridades constituidas, por los conductos pertinentes "*la solicitud de ayuda*" misma que deberá ser dirigida al Gobierno Federal, esto constituye una aportación para efecto de comparar los requisitos y procedimientos actuales, materia del presente trabajo de investigación.

Criterios y Acciones de Coordinación, Concertación e inducción con los Sectores, Público, Social y Privado. La finalidad de este apartado fue instaurar en los programas que integran el SINAPROC las definiciones específicas de acciones de coordinación, concertación e inducción, tanto en el interior del Poder Ejecutivo como con los otros sectores.

Estas acciones, que se contemplan de manera específica en cada uno de los casos, son objeto también de un análisis que muestra las interrelaciones existentes entre los diferentes organismos de los distintos sectores y, en consecuencia, la necesidad de establecer convenios o contratos que aseguren la participación ordenada de todos en las tareas por realizar en materia de protección civil.

Consejo Nacional de Protección Civil y Consejos Estatales y/ o municipales de Protección Civil. La finalidad de este apartado es la de resaltar la necesidad de soportar e impulsar el SINAPROC con otra figura que integre a los diversos

participantes e interesados de la actividad y los oriente a contribuir activamente en la realización de los objetivos del Sistema. Por ello se sugiere la creación de un Consejo en cada uno de los tres órdenes del gobierno en materia de protección civil, definiendo su objetivo, atribuciones, estructura y forma de funcionamiento.

Grupos Voluntarios de Protección Civil. El objetivo del presente capítulo fue dar un marco de referencia al esfuerzo aportado por la población, pues si bien es un acto de solidaridad significativo, también lo es que requiere de una organización para aprovechar todo su potencial y así evitar que su intervención pueda significar en el momento de la atención de la emergencia en un problema mayor. Además se propone la estructura, la forma de actuar y los momentos en los que deberán participar los grupos voluntarios en el momento de una emergencia.

Criterios para el Control y la Evaluación. El propósito de este capítulo fue sugerir actividades de evaluación y control permanente del SINAPROC, como elementos que garanticen la eficiencia y eficacia de éste. Así mismo se propone, que la evaluación se realice en diversos niveles de estructura organizacional, es decir, en unidad, grupo y global, este último relacionado con las actividades de protección civil de las dependencias y entidades de la APF.

Apartado que es de gran interés para el presente trabajo de investigación, para efecto de comparar los mecanismos de control sugeridos en las bases con los que actualmente se encuentran previstos en la normatividad vigente del FONDEN.

La instrumentación del SINAPROC. Ese apartado estableció las tres fases en las que se implementaría el Sistema para ser concebido como actualmente lo conocemos.

D. *Comité de Asuntos Financieros*

El entonces presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid, acordó la integración del Comité de Asuntos Financieros, mediante publicación en el Diario

Oficial de 21 de octubre de 1985, dicho documento consta de seis artículos y un transitorio único. El Comité fue un órgano de consulta y participación que utilizó la Comisión Nacional de Reconstrucción para enfrentar los eventos ocurridos en 1985 en la Ciudad de México y zonas afectadas.

Señala el Acuerdo de creación que se conformó de la siguiente manera:

Cargo	Integrante
Presidente del Comité de Asuntos Financieros	Presidente de la República
Coordinador	Secretario de Hacienda y Crédito Público
Titulares de otras dependencias	Según se relacione con los asuntos del comité
Miembros de la sociedad	Interesados en general de externar su opinión para contribución y mejora de las tareas del Comité

*Es importante resaltar de la lectura de este cuadro, la participación ciudadana en la conformación de este comité.

Y para el mejor desempeño de sus funciones, contó con las siguientes coordinaciones:

1. Coordinación de Financiamiento y Política Económica para la Reconstrucción.
2. La Coordinación de Movilización del Ahorro Interno
3. La Coordinación de Canalización de Recursos
4. La Coordinación de Apoyo Financiero externo complementario del ahorro interno
5. La Coordinación de Movilización Social para el Financiamiento

6. La Coordinación de Apoyo al Sector Privado
7. Las demás que determine el Comité.

Dicho Comité, tuvo como funciones principales las siguientes: proponer medidas concretas de ingreso público, promover la captación y movilización de los recursos financieros internos y externos, diseñar instrumentos de ahorro, promoción de mecanismos de solidaridad, examinar e implementar estímulos fiscales, mecanismos para facilitar el financiamiento a la vivienda, ágil desembolso de los recursos generados por las indemnizaciones de los seguros, y garantizar una buena contabilidad y transparencia de la administración de los recursos.

Asimismo los miembros que conformaron este Órgano, trataron temas como el del “*ahorro voluntario*” y el de conformar el Fondo de Reconstrucción, bajo la idea de emitir bonos de reconstrucción, inclusive con beneficios fiscales y programas de ahorro-crédito para diversos sectores.²⁵ Además vislumbraron el crédito externo, con fines complementarios de reconstrucción, en virtud de que México, atravesaba una profunda, prolongada y general crisis económica de todo el período de la Postguerra.

Al enfrentar las consecuencias que dejaron los sismos acontecidos el 19 de septiembre de 1985 el Comité de Asuntos Financieros concibió la reconstrucción como una oportunidad de renovación, un desastre natural induce también a reforzar la acción del Estado en sus funciones básicas, como son la infraestructura, educación, salud, vivienda, concentración intensa de generación de empleo.

Bajo el espíritu de esta tesis, se invita a reflexionar sobre como reforzar la capacidad de nuestro país, en materia de prevención de desastres naturales, por lo que el presente trabajo se enfoca a mejorar la operación del FONDEN, vigente.

²⁵ Presidencia de la República, Comisión Nacional de Reconstrucción, Secretaría de Programación y Presupuesto, Óp. cit., pág. 5

II. INSTAURACIÓN Y EVOLUCIÓN DEL FONDEN

A. *Panorama general*

Como ya se mencionó líneas arriba en septiembre 1985, poco después de los sismos devastadores en México, se creó la Comisión Nacional de Reconstrucción para llevar a cabo un estudio para el establecimiento de un SINAPROC y en el mes de mayo de 1986 aparece publicado en el DOF el estudio denominado “*Bases para el establecimiento del SINAPROC*”.

Derivado de lo anterior, en 1988 se crea en la SEGOB la Subsecretaría de Protección Civil, Prevención y Readaptación Social y la Dirección General de Protección Civil, esta última dependiente de la otra. Cuyo mandato es establecer mecanismos, sistemas y organizaciones para asistir de la mejor manera a la población que resulte afectada por futuros desastres. Asimismo en el ejercicio fiscal de 2001, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue reformada para crear una nueva Secretaría de Seguridad Pública, con lo cual desaparece la Subsecretaría antes mencionada, y en su lugar se creó la Coordinación General de Protección Civil dependiente de la SEGOB.²⁶

Posteriormente en el ejercicio fiscal de 1996 se crea el FONDEN, como un Programa del Ramo 23 denominado “*Provisiones Salariales y Económicas del Presupuesto de Egresos de la Federación*”, con la finalidad de asegurar que haya recursos disponibles para financiar la reconstrucción posterior al desastre y restaurar la infraestructura pública dañada, las viviendas de la población de bajos ingresos, los bosques, áreas naturales protegidas, ríos y lagos. Dicho Programa se constituye como un instrumento presupuestario administrativo.²⁷

²⁶ Actualmente Coordinación Nacional de Protección Civil, lo anterior de conformidad con el artículo 19 de la Ley General de Protección Civil publicada en el DOF el 06 junio de 2012, en relación con el artículo 59 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación publicado en el DOF el 02 de abril de 2013.

²⁷ Banco Mundial y Secretaría de Gobernación, *FONDEN.- El Fondo de Desastres Naturales de México – Una Reseña*, traductores Jana Schroeder y Lauro Medina, México, 2012, p. 40

En consecuencia en 1999, se emiten las primeras REGLAS de Operación del FONDEN como un conjunto de normas para proporcionar una directriz general sobre el proceso de evaluación de daños y acceso a los recursos, incluyendo fechas límite que tendrían que cubrir las dependencias estatales y federales para acceder a estos, reglas sobre mecanismos, requisitos, procedimientos y aspectos esenciales. Por lo que la SEGOB se constituye en coordinadora del FONDEN y como encargada de emitir y publicar las declaratorias de desastres naturales. Igualmente en ese mismo año es constituido el Fideicomiso FONDEN.

Ahora bien, debido a las diversas solicitudes realizadas por las Entidades Federativas respecto a que los recursos del FONDEN se deberían liberar de manera ágil, sin excesivos trámites burocráticos, se modifican en el año 2000 los procedimientos de operación del FONDEN para incluir la figura de las declaratorias de emergencia y el establecimiento de los comités sectoriales de evaluación de daños. Funcionarios de los Gobiernos de las Entidades Federativas y del Gobierno Federal son designados para participar en evaluaciones conjuntas de daños y determinar el monto de recursos con cargo al FONDEN necesarios en respuesta a los desastres previamente declarados. También se establecieron convenios de colaboración con cada uno de los 32 gobernadores de las Entidades Federativas, para crear fideicomisos estatales que pudieran recibir los recursos autorizados del FONDEN para la atención de desastres específicos.

Así mismo en el ejercicio fiscal de 2002, fue creado en el marco de una reforma al artículo 32 de la entonces vigente LGPC el FIPREDEN, para apoyar las medidas de prevención de las dependencias federales y de los gobiernos de las Entidades Federativas en casos de eventos inminentes y potencialmente adversos cuya anticipación no hubiera sido posible prever.²⁸

De igual forma en el 2003 se crea el FOPREDEN mediante reforma a las secciones 3 y 4 de la entonces vigente LGPC para brindar apoyos económicos a las inversiones realizadas por las Dependencias Federales y Entidades

²⁸ *Ibíd*em, p.45

Federativas en identificación de riesgos y reducción de riesgos. Cabe señalar que en ambos instrumentos financieros preventivos, la Secretaria de Gobernación es designada la instancia responsable de la coordinación.²⁹

Inmediatamente a la creación de estos instrumentos, en el ejercicio fiscal de 2004, se modifican las REGLAS del FONDEN para otorgar a los gobiernos de las Entidades Federativas un papel más destacado en lo que se refiere al acceso a recursos posteriores al desastre. Las nuevas REGLAS señalan que los recursos del Fondo quedarán disponibles para éstas en un período de 23 días hábiles.

También queda aprobada una nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006) con la cual se responde a la problemática de insuficiencia de recursos presupuestarios para el FONDEN. El artículo 37 de dicha ley prevé que la Secretaria de Hacienda y Crédito Público comprometa un porcentaje anual (no menor de 0.4 por ciento) del presupuesto federal anual al FONDEN y actividades relacionadas. De igual modo se realizan modificaciones adicionales a las REGLAS del FONDEN para simplificar el proceso de acceso a los recursos y con ello hacer expedita las autorizaciones de éstos. Asimismo FONDEN emite el primer bono catastrófico del mundo, denominado el CAT Mex (por 160 millones de dólares), en combinación con esquemas de reaseguro paramétrico (290 millones de dólares) para cobertura en tres diferentes zonas del país contra sismos por un total de 450 millones de dólares (150 millones de dólares para cada zona) y un período de vigencia de tres años.

No obstante lo anterior, en 2009 se emiten nuevas reformas a las REGLAS del FONDEN para agilizar aún más la aprobación de recursos y se introduce un nuevo mecanismo para proporcionar API para financiar acciones urgentes posteriores al desastre, mientras se lleva a cabo la evaluación y cuantificación de los daños y se avanza en el proceso de aprobación de los recursos. Estos apoyos anticipados se restan posteriormente de la asignación total aprobada.

²⁹ *Ibíd*em, p.48

Con asistencia del Banco Mundial, el FONDEN emitió un nuevo bono catastrófico de riesgo múltiple, que cubre el riesgo de huracanes y sismos en regiones específicas del país por un monto de 290 millones de dólares, que viene a remplazar al CAT Mex.

Al final del año 2010 el FONDEN emitió nuevas REGLAS y directrices mediante las cuales se asignan a las dependencias federales la responsabilidad del 50 % de la reconstrucción de la infraestructura federal a su cargo. FIPREDEN y FOPREDEN se fusionan en un solo componente de prevención, a través de nuevas REGLAS emitidas en el mes de diciembre de 2010.

En 2011 se instituye a manera de proyecto piloto un nuevo Fondo de Reconstrucción de las Entidades Federativas, como parte del presupuesto de egresos de la Federación 2011. En junio, de ese mismo año FONDEN coloca en el mercado internacional un seguro con una cobertura de 400 millones de dólares, en exceso de los primeros mil millones de dólares gastados por el FOPREDEN en reconstrucción de activos públicos y viviendas de población de escasos recursos.

Finalmente el 06 de junio 2012 se publica en el DOF la nueva LGPC y el 03 de julio se publica el *“Acuerdo que establece los lineamientos del fondo para la atención de Emergencias FONDEN”*, el cual sustituye al instrumento denominado *“Fondo Revolvente FONDEN”*. En junio de 2012 se renueva el seguro del FONDEN, con la participación de más de 40 instituciones de reaseguro internacionales. La presente tesis tiene como objeto de estudio central, al FONDEN en cuanto a su nueva normatividad y propuesta de perfeccionamiento.

B. De las normas administrativas generales

Según el artículo 19 de la LGPC vigente, señala que la Coordinación Ejecutiva del SINAPROC recaerá en la Secretaría de Gobernación, por conducto de la CNPC la cual tiene las atribuciones siguientes en materia de protección civil:

... IV. Promover y apoyar la creación de las instancias, mecanismos, instrumentos y procedimientos de carácter técnico operativo, de servicios

y logística que permitan prevenir y atender la eventualidad de un riesgo o peligro que representan los agentes perturbadores y la vulnerabilidad;...

Ahora bien, de la simple lectura del Artículo 74 del mismo ordenamiento legal, reafirma:

...Artículo 74. Esta Ley, su Reglamento, así como las disposiciones administrativas en la materia, regularán los medios, formalidades y demás requisitos para acceder y hacer uso de los recursos financieros tendientes a la prevención y atención de desastres naturales, atendiendo al principio de inmediatez...

Se enfatiza, subrayando lo referente al fundamento legal que da vida a los ordenamientos administrativos, inferiores jerárquicamente a la Ley. Queda claro, que el Legislador permitió que principalmente la Secretaría de Gobernación, tuviera la facultad de creación, emisión, establecimiento de disposiciones administrativas y requisitos para el acceso a recursos del FONDEN.

No obstante, menciona el jurista José Roldán Xopa, en su libro Derecho Administrativo, que el “Acuerdo”, es uno de los instrumentos con mayores variaciones en su función. En cuanto a su órgano emisor, muestra mayor grado de descentralización: puede ser el presidente de la República, Secretarios de Estado, Subsecretarios, Directores Generales, Directores y Subdirectores, Órganos Desconcentrados y Organismos Descentralizados.³⁰

Por otra parte las Reglas Generales, Disposiciones Generales, Lineamientos o Directivas, más allá de la diferencia en sus nominaciones, menciona el jurista no se aprecia una diferencia sustancial en los contenidos y ámbitos regulados, su ejercicio puede estar confiado a órganos diversos al Poder Ejecutivo.

³⁰ Roldán Xopa, José, *Derecho Administrativo*, s.n.e., Oxford University Press, México, 2008, p. 132

En cuanto a sus contenidos, éstos son semejantes a los reglamentos: pues infieren en el desarrollo y complementación de las leyes. En cuanto a su ámbito personal se dirigen fundamentalmente hacia los sujetos regulados.

Su valoración por los tribunales, ha sido contradictoria. En algunos casos, se han estimado inconstitucionales.

Sirva la presente tesis, para ilustrar lo esgrimido en párrafos anteriores:

Registro No. 199676

Localización:

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

V, Enero de 1997

Página: 499

Tesis: II.1o.P.A.26 A

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

MERCADO DE VALORES, LA FRACCION VI DEL ARTICULO 14 DE LA LEY DEL, ES INCONSTITUCIONAL AL DELEGAR EN LA COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES LA FACULTAD DE EMITIR REGLAS DE CARÁCTER GENERAL.

Al establecer el dispositivo en cuestión que: "Para obtener y, en su caso, mantener la inscripción de los valores en la Sección de Valores, sus emisores deberán satisfacer, a juicio de la Comisión Nacional de Valores, los siguientes requisitos: ... VI.- Que los emisores proporcionen a la Comisión Nacional de Valores, a la bolsa de valores correspondiente y al público, la información que la propia Comisión determine mediante reglas de carácter general, que deberá comprender el procedimiento para su formulación y presentación.", se aparta de los principios que informan la

garantía de legalidad, tutelada por el numeral 16 de la Constitución General de la República, al no provenir la regla de carácter general del legislador, sino de una autoridad administrativa, mediante una circular, por lo que no puede tener el alcance de aplicación que sólo es propio de la ley y porque no existe precepto constitucional que autorice al legislador para delegar en una autoridad administrativa la facultad de expedir reglas de carácter general.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO.

En oposición, la Corte establece una postura, la cual deslinda a las “*reglas técnico operativas*” de los reglamentos, acuerdos, decretos, y ordenes, según la Tesis aislada, que a la letra dice:

Registro No. 187115

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XV, Abril de 2002

Página: 5

Tesis: P. XIII/2002

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional, Administrativa

REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS. EL ARTÍCULO 36, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY ADUANERA, VIGENTE EN MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS, QUE AUTORIZA A LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO PARA EXPEDIRLAS EN MATERIA DE IMPORTACIÓN, NO CONTRAVIENE LOS ARTÍCULOS 89, FRACCIÓN I, Y 92 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Al establecer el artículo 36, fracción I, inciso a), de la Ley Aduanera, vigente en mil novecientos noventa y seis, la autorización al secretario de Hacienda y Crédito Público para expedir reglas generales que sirvan para precisar los requisitos y datos que deben reunir las facturas comerciales de las mercancías que se importan a territorio nacional, cuando su valor en aduana se determine conforme al valor de la transacción y la cuantía de dichas mercancías exceda de la cantidad que también precisarán esas reglas, no contraviene lo dispuesto en los artículos 89, fracción I y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior es así, pues con exclusión de las facultades conferidas al presidente de la República en los mencionados dispositivos constitucionales, el Congreso de la Unión puede expedir leyes donde autorice a los secretarios de Estado para dictar reglas técnico-operativas dentro del ámbito de su competencia; esto es, mientras el mencionado órgano legislativo no interfiera en la formación de los decretos, reglamentos, acuerdos u órdenes, que corresponde al titular del Poder Ejecutivo, puede otorgar directamente a las secretarías de Estado la atribución de emitir reglas operativas de observancia general dentro del campo de una ley específica

Para realizar un análisis de la facultad reglamentaria en el caso específico del FONDEN, es necesario mencionar que en el ACUERDO por el que se emiten las REGLAS del FONDEN publicado el viernes 3 de diciembre de 2010, y sus LINEAMIENTOS publicado en el DOF el lunes 31 de enero de 2011, se menciona la figura de “*Testigos Sociales*”, y en la LGPC, lo más cercano a esta figura es lo señalado en el capítulo X, De los Grupos Voluntarios, es decir existe una extralimitación de facultades.

Por ello, el estudio de los alcances y límites de la facultad reglamentaria, en alcance a figuras creadas, que no son desprendidas de la Ley de la Materia, sirva de ejemplo la presente tesis:

Registro No. 182168

Localización:

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XIX, Febrero de 2004

Página: 1074

Tesis: I.1o.A.117 A

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

INSTITUTO MEXICANO DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL. SU COORDINADOR DEPARTAMENTAL DE PROCEDIMIENTOS LEGALES CARECE DE EXISTENCIA LEGAL Y, POR ENDE, DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER MEDIO DE DEFENSA ALGUNO.

*De los artículos 6o., fracción VIII y 7o. de la Ley de la Propiedad Industrial, en relación con los numerales 3o., fracciones I y II, 4o. y 5o. del Reglamento del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, y 15, 17, 22 y 58, fracción VIII, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales se desprende que el director general de ese instituto no tiene competencia para emitir el Estatuto Orgánico del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, por el contrario, de su lectura se advierte que tal facultad corresponde, de manera indelegable, de conformidad con el artículo 58, fracción VIII, citado, a sus órganos de gobierno, que en el caso particular del organismo descentralizado aludido son la actuación conjunta de la Junta de Gobierno del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial y su director general. **Como consecuencia de lo anterior, las Coordinaciones Departamentales de Procedimientos Legales, autoridades creadas en el artículo 38 del citado estatuto, son inexistentes.** Además, aun cuando el estatuto hubiese sido emitido por autoridad competente, esto es, por el órgano de gobierno, lo cierto es que tal ordenamiento no constituye propiamente una ley o reglamento, cuando la denominación de las autoridades y sus atribuciones deben estar previstas en una norma que*

emane del Poder Legislativo o del titular del Poder Ejecutivo y no de otras disposiciones administrativas, puesto que de conformidad con nuestro régimen constitucional, las autoridades deben ser creadas o instituidas mediante ley del Congreso de la Unión o por reglamento presidencial, en términos de lo dispuesto por los artículos 73, fracción XI y 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De ahí que si una autoridad no ha sido instituida mediante los supuestos señalados, es claro que carece de existencia jurídica, como sucede con el coordinador Departamental de Procedimientos Legales del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial.

El jurista Rafael I. Martínez Morales, menciona que la actividad de la administración pública está regulada por el sistema jurídico vigente, ello no implica que los órganos gubernamentales no posean en ocasiones un relativo margen de movimiento para determinar el contenido y la orientación de sus tareas, es decir, para la emisión de actos administrativos.³¹ Cuando la Ley permite al servidor público la actuación dentro de determinados límites, como es el caso de los artículos 19 y 74 de la LGPC, que permite a la SEGOB emitir las REGLAS y LINEAMIENTOS del FONDEN, estamos frente a facultades de carácter discrecional técnicas, en el ejercicio de la función administrativa.

Los entes gubernamentales tienen libertad para seleccionar los mecanismos idóneos para llevar a cabo sus tareas de naturaleza científica o técnica (construcciones, salubridad, desastres naturales, finanzas) a esto se refieren las facultades de carácter discrecional técnicas, materialmente de carácter legislativo, sin embargo su limitante y referencia siempre será que estén subordinadas a la ley, situación que en el caso que nos ocupa no sucede.

³¹ Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo 1er Curso*, Quinta Edición, Oxford University Express, México, 2007, p. 268

C. De los componentes financieros del FONDEN

El FONDEN es un instrumento interinstitucional que tiene por objeto ejecutar acciones, autorizar y aplicar recursos para mitigar los efectos que produzca un fenómeno natural perturbador, en el marco del SINAPROC (artículo 1° de las REGLAS vigente).

Y de conformidad con el artículo 3° de las REGLAS se integra por:

- El Fondo Revolvente FONDEN a cargo de la Secretaría de Gobernación, el cual tiene por objeto proporcionar suministros de auxilio y asistencia ante situaciones de emergencia y de desastre, para responder de manera inmediata y oportuna a las necesidades urgentes para la protección de la vida y la salud de la población, generadas ante la inminencia, la alta probabilidad u ocurrencia de un fenómeno natural perturbador.
- El Programa FONDEN del Ramo General 23 “*Provisiones Salariales y Económicas*” del Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal.
- El Fideicomiso FONDEN.

Rafael De Pina Vara, incluye en su libro *Derecho Mercantil Mexicano*, el concepto de Fideicomiso, y señala que es un negocio jurídico por medio del cual el fideicomitente constituye un patrimonio autónomo, cuya titularidad se atribuye al fiduciario, para realización de un fin determinado.³²

El Fideicomiso FONDEN, es un fideicomiso público constituido por el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente única de la APF, en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo, para administrar los recursos

³² De Pina Vara Rafael, *Derecho Mercantil Mexicano*, Trigésima Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 2008, pg. 369

públicos federales transmitidos al mismo hasta que se destinen en los términos de las REGLAS del FONDEN y de los LINEAMIENTOS que regulan cada uno de los procedimientos a que hacen referencia las REGLAS del FONDEN, el Fiduciario es la Institución de Banca de Desarrollo que actúa como fiduciaria en el Fideicomiso.

Principalmente su función es canalizar recursos para la reconstrucción de los daños sufridos por un fenómeno natural perturbador en los sectores de competencia federal, estatal o municipal, en términos de los LINEAMIENTOS que regulan cada uno de los procedimientos a que hacen referencia las presentes REGLAS del FONDEN.

4. Marco jurídico vigente del FONDEN

El 3 de diciembre de 2010 se publicaron en el DOF el “*Acuerdo por el que se emiten las REGLAS del FONDEN*” y el 31 de enero de este año se publicaron, en el mismo Diario los “*Lineamientos de Operación Específicos del FONDEN*”, cuyo inicio de vigencia establece los parámetros y procedimientos a seguir para el acceso a los recursos del Fondo de Desastres de acuerdo a los alcances definidos en la REGLAS.

Las características de los nuevos instrumentos que rigen al FONDEN son, desde la perspectiva oficial, aunque no corren la misma suerte con lo expuesto en la presente tesis, a saber:

- 1.- Simplificación y agilización de procesos, es decir, reducción de tiempos y trámites.
- 2.- Definición clara de los criterios, parámetros y alcances en cada uno de los sectores que apoya el FONDEN.
- 3.- Disponibilidad de recursos inmediatamente después de la ocurrencia del desastre natural, a través de los API para atender las acciones emergentes, así como trabajos y obras de carácter prioritario y urgente.
- 4.- Mayores y mejores propuestas de apoyos técnico-económicos, dirigidos al diseño e implementación de esquemas de administración y transferencia

de riesgos, para la previsión, reducción y control priorizado y permanente el riesgo de desastre en la sociedad.

5.- Fortalecimiento de la transparencia, a través de la participación de terceros especializados y testigos sociales en la evaluación y cuantificación de los daños.

6.- Ejecución de obras y acciones de reconstrucción de infraestructura estatal, a través de las dependencias y Entidades Federales, por sí o a través de un tercero, hasta por el cincuenta por ciento con cargo al FONDEN y a la entidad federativa por el porcentaje restante.

7.- Eliminación de la figura del pari passu (SIC), es decir, la ejecución de las obras y acciones de reconstrucción, no estará sujeta a que los recursos federales se ejerzan de manera concurrente con los recursos locales.

a. Procedimiento en General para el acceso a los recursos del FONDEN, según las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales y sus Lineamientos

De conformidad con el artículo 22 de las REGLAS se establece primeramente la necesidad de contar con un Convenio de Coordinación suscrito entre las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Gobernación con la Entidad Federativa de que se trate, a fin de garantizar con ello la posibilidad de acceder a los apoyos que otorga el FONDEN.

En dicho Convenio se acuerdan los términos generales para la ejecución de obras y acciones de reconstrucción de infraestructura estatal, a través de las Dependencias y Entidades Federales, por sí o a través de un tercero, hasta por el cincuenta por ciento con cargo al FONDEN y la Entidad Federativa por el porcentaje restante, en el entendido de que la ejecución de las obras y acciones de reconstrucción no estarán sujetas a que los recursos federales se ejerzan de manera concurrente con recursos de los otros órdenes de gobierno. Hecho lo anterior, resulta necesario agotar el procedimiento de acceso a los recursos del FONDEN Reconstrucción establecido en las REGLAS, iniciando éste, de conformidad con lo siguiente:

1. Cuando se trate de infraestructura afectada de competencia estatal, las REGLAS disponen el procedimiento genérico siguiente:

- a. De conformidad con el artículo 7° de las REGLAS, cuando una Entidad Federativa se encuentre en Desastre Natural deberá solicitar, dentro de los tres días hábiles siguientes a la ocurrencia de éste, a la Instancia Técnica Facultada³³ que corresponda, que corrobore la ocurrencia del fenómeno natural perturbador.

Tal solicitud deberá estar suscrita por el titular del Ejecutivo de la Entidad Federativa de que se trate o, en su defecto, por el servidor público facultado para tal fin, y deberá contener, entre otros aspectos, la descripción del fenómeno natural perturbador y la fecha de su ocurrencia; las denominaciones de los municipios u órganos político-administrativos que se considera sufrieron o pudieron haber sufrido afectaciones a causa del fenómeno natural perturbador de que se trate y que se encuentren ubicados dentro del área de influencia del fenómeno en cuestión.

- b. La Instancia Técnica Facultada tendrá hasta tres días hábiles para notificar su dictamen de corroboración a la Entidad Federativa (artículo 8° de las REGLAS).
- c. En caso de resultar afirmativa la respuesta de la Instancia Técnica Facultada, el titular del Ejecutivo de la Entidad Federativa o el servidor público competente para tal efecto, deberá convocar a más tardar al día hábil siguiente a todas las instancias tanto federales como locales, a la instalación del CED, que tiene por objeto evaluar y cuantificar los daños producidos por un fenómeno natural perturbador en particular.

³³ Aquellas instituciones facultadas para corroborar la ocurrencia de un Fenómeno Natural Perturbador en una fecha y lugar determinado: La Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) al tratarse de fenómenos meteorológicos e hidrometeorológicos; la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) en caso de incendios forestales, o el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) para el caso de los fenómenos geológicos.

- d. Dicho Comité se integrará por servidores públicos estatales y federales de los sectores afectados, funcionando en Subcomités³⁴ que se agruparán por materia o sector. Actualmente, el CED, trabaja en subcomités y estos a su vez están integrados por representantes de la Dependencia o Entidad Federal y local del sector correspondiente, de los órganos de fiscalización estatales y, en su caso, testigos sociales y terceros independientes especializados contratados por el FONDEN.

Dicho lo anterior, surge la incertidumbre respecto a la participación de los testigos sociales en los CED referente a ¿Cuál es el monto a pagar por sus servicios de cuantificación de daños?, ¿Cómo se eligen? y ¿Cuál es su fundamento legal?, toda vez que la LGPC no los prevé.

Por su parte, es en la instalación del CED correspondiente, que la Entidad Federativa deberá entregar al representante de la SEGOB la solicitud de emisión de la Declaratoria de Desastre Natural firmada por el titular del Ejecutivo de la Entidad Federativa (artículo 9° de las REGLAS), cuyos municipios solicitados deben coincidir con aquellos corroborados por la Instancia Técnica Facultada respectiva.

- e. En los cuatro días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud de la Declaratoria de Desastre Natural, y siempre que ésta cumpla con los requisitos señalados, la SEGOB por conducto de la CNPC, deberá emitir y publicar en el DOF, la Declaratoria de Desastre Natural respectiva (artículo 10 de las REGLAS).
- f. A partir de la instalación del CED, empieza a correr una cuenta regresiva de hasta diez días hábiles (prorrogables) para realizarse la entrega de resultados del referido CED en donde se identificarán por

³⁴ Los subcomités que se podrán constituir para cada sector, son los siguientes: vivienda; infraestructura urbana; residuos sólidos; carreteras; hidráulico; educativo; salud; monumentos históricos, artísticos y arqueológicos; áreas naturales protegidas; pesquero y acuícola; forestal y de viveros, y Zonas Costeras.

sector afectado, los datos aludidos en el numeral 9 de los LINEAMIENTOS, publicados en el DOF el 31 de enero de 2011.

Durante la sesión de entrega de resultados se realizan las siguientes acciones (artículo 12, fracción III de las REGLAS):

- Cada subcomité deberá presentar a los miembros del CED los documentos que integran los resultados de la cuantificación y evaluación de daños de su sector, debidamente firmados por los responsables de las instancias federales y locales; y
 - La entrega oficial de los documentos originales de los resultados señalados en el párrafo anterior a los representantes de oficinas centrales de las Dependencias y Entidades Federales coordinadoras del sector afectado, así como copia de los mismos a los representantes de la UPCP de la SHCP, y de la SEGOB.
- g. Dentro de los cuatro días hábiles siguientes a la sesión de entrega de resultados, las Dependencias y Entidades Federales responsables de la ejecución de obras y acciones de reconstrucción y la Entidad Federativa, deberán establecer las obras que correrán a cargo de cada uno de los órdenes de gobierno y su tiempo estimado de ejecución, las cuales figurarán como un anexo del Convenio de Coordinación (artículo 22 de las REGLAS y numeral 11 de los LINEAMIENTOS).

Paralelamente, dentro de un plazo máximo de siete días hábiles a partir de la sesión de entrega de resultados, la Dependencia o Entidad Federal deberá presentar la solicitud de recursos y el diagnóstico definitivo de obras y acciones a la SEGOB (artículo 15 de las REGLAS).

- h. Una vez que cuente con la información descrita en el apartado que antecede y de acuerdo a lo establecido en el artículo 16 de las

REGLAS, la SEGOB por conducto de la Dirección General para la Gestión de Riesgos, dentro de un plazo de dos días hábiles elaborará, dictaminará y presentará la solicitud global de recursos a la UPCP en la que se incluirá su opinión respecto a si las solicitudes se ajustan a los contenidos previstos por las Reglas, anexando las solicitudes de recursos elaboradas por las Dependencias y Entidades Federales, así como sus respectivos diagnósticos de obras y acciones, tanto de los programas de competencia local como federal.

- i. Una vez que la SEGOB remite a la UPCP la solicitud de recursos, dicha instancia determinará si éstos se erogarán con cargo al Programa FONDEN o al Fideicomiso FONDEN (artículo 18 de las REGLAS). Cuando los recursos autorizados por la UPCP sean con cargo al Programa FONDEN, la Dependencia o Entidad Federal deberá proceder a tramitar la ampliación líquida presupuestaria ante la Dirección General de Programación y Presupuesto Sectorial que corresponda, como máximo, dentro de los tres días hábiles siguientes contados a partir de la fecha en que la citada Unidad, haya hecho de su conocimiento el origen de los recursos. El trámite y ejercicio de los recursos se sujetarán a lo establecido por las disposiciones aplicables en la materia (artículo 19 de las REGLAS).

En los casos en que la UPCP determine que los apoyos serán con cargo al Fideicomiso FONDEN, convocará en un plazo no mayor a cinco días hábiles al Comité Técnico y presentará la información correspondiente recibida de la SEGOB, para la autorización de los recursos con cargo al patrimonio de dicho fideicomiso y, en su caso, instruirá al Fiduciario para que lleve a cabo las acciones necesarias para tal efecto (artículo 20 de las REGLAS).

2. Si, por el contrario, la infraestructura es de competencia federal, los numerales 16, 17 y 18 de los LINEAMIENTOS disponen la observancia del procedimiento genérico siguiente:

- a. Inmediatamente después de la ocurrencia del fenómeno natural perturbador, la Dependencia o Entidad Federal que requiera acceder a los recursos del FONDEN, por considerar que la infraestructura del ámbito federal a su cargo fue afectada, deberá coordinarse con las autoridades competentes de la Entidad Federativa, con el objeto de verificar que el o los municipios u órganos político-administrativos en los cuales se encuentre dicha infraestructura, hayan sido incluidos en la solicitud de corroboración del fenómeno natural perturbador; en caso contrario, deberá solicitar a la Instancia Técnica Facultada que incluya los municipios u órganos político-administrativos.

En los casos en que una Dependencia o Entidad Federal detecte que la Entidad Federativa no ha solicitado la corroboración del Fenómeno que ocurrió en su territorio, podrá solicitarla directamente a la Instancia Técnica Facultada. Las solicitudes de corroboración de Desastre Natural y de recursos señaladas en los párrafos anteriores, deberán estar suscritas por el titular de la Dependencia o Entidad Federal.

- b. Una vez emitida la corroboración del fenómeno perturbador, la Dependencia o Entidad Federal deberá presentar de inmediato a la DGGR la solicitud de Declaratoria de Desastre Natural para los municipios u órganos político-administrativos corroborados³⁵ y, en paralelo, iniciar los trabajos de cuantificación y evaluación de los daños, a fin de que a más tardar a los diez días hábiles siguientes de recibida la mencionada corroboración, entreguen los diagnósticos de obras y acciones preliminares a la DGGR, debiendo observar en lo conducente lo dispuesto en el artículo 9° de las REGLAS.

De acuerdo con lo señalado en los párrafos anteriores, a los siete días hábiles siguientes de haber presentado a la DGGR sus diagnósticos de

³⁵ En estos casos resultan aplicables las disposiciones establecidas en el artículo 10 de las Reglas Generales, tocantes a que la SEGOB a más tardar a los cuatro días hábiles siguientes, por conducto de la CNPC deberá emitir y publicar en el DOF, la Declaratoria de Desastre Natural respectiva.

obras y acciones preliminares de la infraestructura federal, la Dependencia o Entidad Federal deberá presentar su solicitud de recursos y diagnóstico de obras y acciones definitivo, con el objeto de que se incluya en la solicitud global de recursos que analiza e integra la DGGR.

La evaluación y cuantificación de los daños previstas en el presente numeral será realizada exclusivamente por la Dependencia o Entidad Federal responsable del sector de que se trate, por lo que no resulta aplicable lo relativo a los comités de evaluación de daños.

Desde la solicitud de Declaratoria de Desastre Natural, las Dependencias y Entidades Federales afectadas deberán manifestar su compromiso de incorporar en sus respectivos programas y presupuestos subsecuentes, los recursos necesarios para asegurar los bienes que, en su caso, se identifiquen como afectados en la evaluación y cuantificación de daños correspondientes.

Cabe señalar que en términos del Anexo XVII de los LINEAMIENTOS, tanto para obras de competencia federal como local, el Fiduciario pagará las cantidades correspondientes a los contratistas, previa presentación de las facturas que amparen la ejecución de las obras y acciones realizadas, debidamente validadas por las instancias ejecutoras respectivas.

III. LEY GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL.

El 30 de septiembre de 1997 el Honorable Congreso de la Unión en su LVII Legislatura acordó la creación de la Comisión de Protección Civil, misma que presentó una iniciativa para adicionar la fracción XXIX-I al Artículo 73 de la Constitución Política, con la que se faculta al Congreso de la Unión para legislar en la materia.

Esta reforma constitucional, adicionada a un proceso de consulta pública, así como de recopilación y análisis de información nacional e internacional, dio como resultado la promulgación de la LGPC, el 12 de mayo de 2000, la cual:

- Estableció las bases de coordinación, que encauzan las acciones conjuntas de la Federación, de las 31 Entidades Federativas, el Distrito Federal y los municipios, tanto en acciones de carácter preventivo, como durante el auxilio en desastres y la recuperación posterior;
- Fijo los alcances, términos de operación y responsabilidades de consulta, opinión y coordinación de las estructuras consultivas del SINAPROC, como el Consejo Nacional y sus órganos operativos, así como su conformación y estructuración;
- Convocó la integración de los grupos altruistas, voluntarios, vecinales y no gubernamentales, estableciendo con claridad las reglas de su actividad, y fomentando la participación activa y comprometida de la sociedad;
- Dejó sentadas las bases de elaboración, alcances y contenidos del Programa Nacional de Protección Civil;
- Y elimino la discrecionalidad en aspectos como la declaratoria de desastre, las acciones de respuesta, o las medidas de seguridad que necesariamente deberán instrumentarse ante fenómenos perturbadores, acotando la responsabilidad del servidor público competente en la toma de decisiones.

Aunado a lo anterior, es importante mencionar que las leyes estatales de Protección Civil que se aprobaron entre 1991 y 2002 basaron su estructura y organización en el modelo del SINAPROC.³⁶ Por lo que la Ley de General de Protección Civil de 2000 se concibió principalmente para homologar el sistema estatal al nivel federal. Posteriormente cuando el enfoque del SINAPROC evoluciono progresivamente hacia la prevención, algunas Entidades Federativas

³⁶ OCDE, *Estudio de la Oede sobre el SINAPROC en México*, OECD Publishing, 2013.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264200210-es>

empezaron a diseñar y aplicar políticas de prevención, observando las directrices estipuladas en el Programa Nacional de Protección Civil del 2001 al 2006. Lo cual fue reconocido por un nuevo conjunto de leyes estatales formuladas a finales de la década.

La LGPC publicada en el DOF del 12 de mayo de 2000 tuvo cuatro reformas de fecha 29 de diciembre de 2001, 13 de junio de 2003, 15 de junio de 2004 y 24 de abril de 2006 y finalmente fue abrogada por la LGPC publicada en el DOF el 06 de junio de 2012. Dicha normatividad exhorta en su octavo transitorio a los gobiernos de los estados a adaptar sus leyes estatales a La Ley General, no obstante consideramos que los temas abordados por este ordenamiento legal generan dificultades en la homologación que se pretende realizar, toda vez que los problemas relacionados con el uso de suelo, los problemas financieros como la asignación de recursos a nivel federal para fines de prevención de riesgos o la creación de instrumentos de transferencia de riesgos, son temas propios de las Entidades Federativas y sus municipios y en los que el Gobierno Federal debe ser respetuoso.

CAPÍTULO III

TRATAMIENTO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DESASTRES NATURALES

I. DE LA COOPERACIÓN MUNDIAL

En México, como en todo el mundo, los desastres se han dado de manera periódica, debido al cambio climático, situación que trasciende a las actividades productivas que el hombre realiza y a los sectores principales de la economía, la industria, la agricultura, la salud y la educación.

Si partimos de la premisa de que el hombre es quien genera los desastres porque destruye el medio ambiente contaminándolo, tenemos que éste se protege de la intervención humana a través de los fenómenos naturales. Bajo este contexto la prevención de los desastres debería consistir en el respeto a los ecosistemas y en tratar de recuperar las condiciones originales. A contrario sensu el medio ambiente amenaza la vida humana y el hombre es vulnerable a las fuerzas de la naturaleza, por lo tanto el hombre debería tener el máximo control sobre las amenazas naturales y tener medidas de protección, lo que se traduce en sistemas de alarma y la creación de una infraestructura de protección, por mencionar algunas medidas de resiliencia.

La doctrina también señala que debe evitarse la confusión entre los términos fenómeno natural y desastre natural, pues si bien es cierto que algunos fenómenos naturales son destructivos, también lo es que no siempre causan desastre, por ejemplo un terremoto de gran magnitud que ocurre en una zona despoblada no ocasiona ningún desastre, no obstante si sucede en una región poblada en la que prevalecen determinadas condiciones vulnerables, como deficientes viviendas, existe el riesgo de que ocurra un desastre.³⁷

³⁷ García Acosta, Virginia, *Estudios Históricos sobre Desastres Naturales en México, Balance y Perspectivas*, Óp. Cit. p. 50

Como señalamos en párrafos anteriores, los fenómenos naturales desembocan en desastres cada vez mayores, cuyos efectos hacen saltar la alarma social de un país, y como no reconocen fronteras, estos trascienden a la conciencia internacional. Un ejemplo es el huracán Stan que causó en 2005 estragos en México y Guatemala, hubo comunidades guatemaltecas que emigraron a Chiapas, igual que la población de las zonas afectadas en Chiapas emigró a otras zonas de México.³⁸ Derivado de eventos como éste, nacen nuevas políticas de cooperación a nivel mundial, en el entendido que:

*Los desastres naturales están causando en el mundo más muerte, horror y daño que las guerras. En ambos casos es necesario prevenir las causas y no contentarse con paliar sus consecuencias.*³⁹

Desastres naturales de gran magnitud que afectaron a la comunidad internacional han sido tema de la agenda política internacional, traducidos en acuerdos y tratados internacionales, para ello es necesario a manera de introducción conocer los ámbitos de cooperación definidos por la Organización de las Naciones Unidas, los cuales son:

- 1) Prevención y pronóstico de desastres,
- 2) Preparación y planificación previa para casos de desastres,
- 3) Aplicación de medidas durante la situación de urgencia, y
- 4) Rehabilitación y reconstrucción posteriores al desastre.

En ese contexto, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 42/169, designó el decenio de 1990 -1999 como el DIRDN, período en que la comunidad internacional, con los auspicios de las Naciones Unidas,

³⁸ OCDE (2013), Estudio de la OCDE sobre el SINAPROC en México, OECD Publishing.<http://dx.doi.org/10.1787/9789264200210-es>

³⁹ Enrique Vargas, Jorge, *Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-culturales*, Naciones Unidas, Chile, 2002. p. 9

prestaría especial atención al formato de la cooperación internacional, en la esfera de la reducción de los desastres naturales.⁴⁰

La finalidad del Decenio fue reducir, por medio de la acción internacional concertada especialmente en los países en desarrollo, la pérdida de vidas, los daños materiales y las perturbaciones sociales y económicas causadas por los desastres a consecuencia del impacto de fenómenos naturales tales como: terremotos, inundaciones, sequías y otros desastres.

Entre sus objetivos del Decenio pueden mencionarse los siguientes: mejorar la capacidad de cada país para mitigar los efectos de los desastres, establecimiento de sistemas de alerta temprana; difusión de los conocimientos científicos y técnicos a fin de reducir las pérdidas de vidas y de bienes y formular medidas para evaluar, pronosticar, prevenir y mitigar los desastres mediante la asistencia técnica, la transferencia de tecnología, los proyectos de demostración, la educación y capacitación.

El DIRDN representó una oportunidad y un marco de referencia para desarrollar medidas de reducción de desastres. Es importante mencionar que el Decenio no fue una agencia de las Naciones Unidas y tampoco contó con presupuesto propio para financiar proyectos, programas o acciones, los compromisos para llevar adelante éstos, recaían en los gobiernos de los países participantes, en otros entes que participaron en el Decenio y en la propia Organización de las Naciones Unidas.⁴¹

La experiencia adquirida durante el DIRDN impulsó la aplicación de un cambio conceptual, pasando de la respuesta a los desastres a la reducción de éstos, destacando el papel esencial que tiene la acción humana.

Además del DIRDN, existen otros sucesos que sirven como antecedentes de la cooperación mundial en materia de reducción de desastres y que solo

⁴⁰ Lavell, Allan, (compilador), *Viviendo en Riesgo, Comunidades vulnerables y prevención de desastres en América Latina*, la RED, 1997, p. 5. file:///C:/Users/ernesto/Downloads/6087.pdf.

⁴¹ *Ibíd*em p. 6

mencionaremos por no ser objeto de estudio del presente trabajo de tesis, siendo estas las Estrategias de Yokohama (1994) y la de “*Un Mundo más Seguro en el Siglo XXI: Reducción de los Desastres y de los Riesgos*” (1999).

Como mecanismo de seguimiento al DIRDN en el año 2000, los Estados miembros de las Naciones Unidas adoptaron la EIRD, el propósito de esta estrategia es lograr una reducción considerable de las pérdidas que ocasionan los desastres, al igual que construir comunidades y naciones resistentes, como condición fundamental para el desarrollo sostenible.

De conformidad con sus atribuciones, la EIRD es la encargada de promover vínculos y sinergias entre la coordinación de actividades de reducción de desastres en las áreas social, económica humanitaria y de desarrollo, así como de apoyo a las políticas de integración. Igualmente funciona como centro de difusión de información sobre reducción de desastres, desarrollo de campañas de sensibilización y edición de artículos, periódicos y otras publicaciones y materiales promocionales relacionados con el tema. Su sede está en Ginebra y tiene dos unidades regionales ubicadas en Costa Rica y Kenia.

Con base en estos precedentes, la EIRD procurará:

- Habilitar a las sociedades para resistir ante los peligros naturales y desastres tecnológicos y ambientales, con el propósito de reducir las pérdidas ambientales, humanas, económicas y sociales.⁴²

Esta visión la puede realizar al centrarse en los siguientes cuatro objetivos:

- Incrementar la concienciación pública.
- Alcanzar compromisos con las autoridades públicas.
- Estimular la formación de sociedades interdisciplinarias e intersectoriales y ampliar la creación de redes sobre reducción de los riesgos a todo nivel.

⁴² *Marco de acción para la aplicación de la estrategia internacional de reducción de desastres*, junio 2001, p. 5 y 6. <http://www.eird.org/fulltext/marco-accion/framework-espanol.pdf>.

- Mejorar el fomento del conocimiento científico relacionado con las causas de los desastres y los efectos de los peligros naturales, y de los desastres ambientales y tecnológicos que ocurren en las sociedades.

Además, la Asamblea General le encomendó a la EIRD, de forma independiente, lo siguiente:

- Continuar con la cooperación internacional para reducir los impactos del fenómeno de El Niño y otras variaciones climáticas.
- Fortalecer las capacidades para reducir los desastres a través de sistemas de alerta temprana.

A. La reducción de desastres naturales

Posterior a la adopción de la EIRD, sucedieron a nivel internacional varios acontecimientos multilaterales relacionados con la reducción de los riesgos de desastres, destacando por su importancia para el presente trabajo de tesis la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres celebrada en Kobe, Hyogo, Japón, efectuada en el mes enero de 2005, en la cual se aprobó el MAH para 2005-2015 y la Tercera Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres en Sendai, Japón, celebrada del 14 al 18 de marzo de 2015 en la que fue emanado el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.

a. Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015

El objetivo del MAH fue aumentar la capacidad de respuesta de las naciones y las comunidades ante los desastres al lograr para el año 2015, una reducción considerable de las pérdidas que ocasionan los desastres, tanto en términos de vidas humanas como en cuanto a los bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países. El MAH⁴³ tuvo cinco áreas prioritarias para la toma de acciones, al igual que principios rectores y medios

⁴³ Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015*, pp. 3 a la 13. <http://www.comunidadandina.org/predecan/doc/ext/hyogo.pdf>.

prácticos para aumentar la respuesta de las comunidades vulnerables a los desastres, en el contexto del desarrollo sostenible. La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución A/RES/60/196 endosó el MAH (A/RES/60/196) y desde entonces invito a los “*Estados Miembros, al Sistema de las Naciones Unidas, instituciones financieras internacionales, cuerpos regionales y otras organizaciones internacionales, incluyendo la Federación Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, así como a la sociedad civil, incluyendo organizaciones no gubernamentales y voluntarios, el sector privado y la comunidad científica, para incrementar los esfuerzos para apoyar, implementar y dar seguimiento al MAH*” (A/RES/62/192, para. 5).

La implementación del MAH enfatizó varios aspectos de gobernanza en la reducción del riesgo de desastres, tales como la importancia de la creación de los marcos institucionales y legislativos, la asignación de los recursos en los presupuestos anuales de los gobiernos para la reducción del riesgo y la promoción de la participación comunitaria a fin de fomentar la capacidad de recuperación de desastres en todos los niveles y garantizar los medios adecuados de aplicación.⁴⁴

El MAH contemplo actividades relacionadas con la distribución de riesgos financieros, que para el presente trabajo de tesis son relevantes por guardar estrecha relación con el instrumento financiero denominado FONDEN, que tiene nuestro país para atender los daños ocasionados por los desastres naturales. Estas acciones consistieron en promover el desarrollo de mecanismos de distribución de riesgos financieros, en particular el seguro y reaseguro contra los desastres; así como crear y promover instrumentos financieros alternativos e innovadores para hacer frente al riesgo de desastres. Derivado de lo anterior, el Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres 2015 da cuenta que si bien en estos 10 años que han transcurrido desde la implementación del MAH la financiación del riesgo ha tenido un progreso

⁴⁴ Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR). *Hacia el desarrollo sostenible: El futuro de la gestión del riesgo de desastres. Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres*. Ginebra, Suiza, 2015, p. 128 (interpretación del Grafico 11.1) y 129.

significativo y ha cautivado a los sectores público y privado y las organizaciones internacionales, la capacidad de los instrumentos sigue siendo limitada en muchos países.⁴⁵

Una gran parte de países pagan primas de seguros para respaldar la reconstrucción posterior a los desastres de la infraestructura pública dañada, y otros naciones han intentado mantener la liquidez financiera en relación con una serie de requisitos posteriores a los desastres, garantizando de esta forma la estabilidad fiscal en caso de desastres y en los años posteriores al mismo, como es el caso del FONDEN, en México.

En los informes de progreso del MAH, los países dan cuenta de la adopción de políticas específicas para aumentar la cobertura de los seguros, mediante mandatos o protección obligatoria. A nivel nacional y regional, se han implementado distintos instrumentos financieros, como son los bonos de catástrofes, derivados meteorológicos, créditos contingentes específicos para los desastres y mancomunidades de riesgo regionales.⁴⁶ Sin embargo una minoría de países ha desarrollado plenamente mecanismos para acceder a los mercados de capital a fin de financiar el riesgo. El desafío principal que enfrentan esas naciones, es la falta de capacidad de sus sectores de seguros o la limitada consciencia de sus gobernantes respecto al costo beneficio de los seguros de catástrofes

Ejemplo de una estrategia de transferencia de riesgo de catástrofe y diversificación de gastos, es nuestro país, que además del FONDEN cuenta con un bono catastrófico denominado CATMEX, que fue el primer bono gubernamental en el mundo que proporcionó cobertura contra terremotos en tres zonas específicas de la República Mexicana. De acuerdo con las especificaciones de este bono, un pago se activaría si se cumplen dos condiciones:

⁴⁵ Ibídem 217.

⁴⁶ Ibídem p. 218.

- Un estado oficial de declaración de emergencia o desastre emitido por la SEGOB, y
- La ocurrencia de un terremoto con una magnitud especificada, con profundidad y epicentro dentro de las tres zonas predefinidas.

La figura del bono de catástrofe resultó ser una atractiva opción para nuestro país que se encuentra expuesto a diversos fenómenos naturales y por consecuencia a desastres naturales, en virtud de que se asegura una inmediata disponibilidad de fondos para las pérdidas de emergencia en el caso de un terremoto catastrófico. Asimismo se identificó otros beneficios del citado bono, como la cobertura de varios años y correlación con otros instrumentos financieros.⁴⁷

b. Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030,⁴⁸ es un instrumento de reciente creación, fue aprobado en el marco de la Tercera Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres en Sendai, Japón, celebrada del 14 al 18 de marzo de 2015. Engloba cuatro acciones prioritarias a emprender ante los siete objetivos globales que respondan más eficazmente a la reducción del riesgo de desastres en los próximos 15 años.

Las cuatro acciones prioritarias se orientan en la necesidad de medición, financiamiento y la implementación efectiva de la reducción del riesgo de desastres, siendo estas:

1. La comprensión del riesgo de desastres;
2. Fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres para gestionar el riesgo de desastres;

⁴⁷ Banco Mundial y Secretaría de Gobernación, FONDEN.- El Fondo de Desastres Naturales de México – Una Reseña, traductores Jana Schroeder y Lauro Medina, México, 2012, p. 35

⁴⁸ Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, <http://www.unisdr.org/we/inform/publications/43291>

3. Invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia; y
4. Mejorar la preparación ante los desastres para una respuesta eficaz y para “reconstruir mejor” en la recuperación, rehabilitación y reconstrucción.

Los siete objetivos globales en la reducción del riesgo de desastres para el período de 2015 al 2030 son:

1. Reducir sustancialmente la mortalidad global producida por los desastres.
2. Reducir sustancialmente el número de la población global afectada.
3. Reducir las pérdidas económicas a causa de los desastres en relación con el producto interior bruto global.
4. Reducir sustancialmente el daño a infraestructuras críticas e interrupciones de los servicios básicos, como la salud y la educación, en el desarrollo de resiliencia.
5. Aumentar sustancialmente el número de países con estrategias a nivel local y nacional de reducción de los riesgos
6. Mejorar considerablemente la cooperación internacional en el desarrollo de países mediante un apoyo adecuado y sostenible para implementar sus acciones nacionales en este marco.
7. Aumentar de forma sustancial el acceso a sistemas de alerta temprana.

El Marco de Sendai al igual que el MAH coincide en que las políticas públicas de los países y los programas de reducción del riesgo de desastres deben basarse en información científica. En muchos países en desarrollo, la ciencia y la tecnología para la reducción del riesgo de desastres es poca en virtud de que carece de financiamiento.⁴⁹

Del mismo modo, refiere que la información científica necesita comunicarse, traducirse y aplicarse efectivamente. Hay suficiente información científica disponible, pero debido a que no se comunica eficazmente, los mensajes se

⁴⁹ Ibídem

vuelven inútiles. La comunicación sobre los riesgos de desastres debe ser adaptada a públicos específicos, para que éstos puedan utilizarla y aplicarla.⁵⁰

El Marco de Sendai aplica una definición más amplia de los riesgos y tiene como objetivo orientar la gestión de riesgo de desastres en el desarrollo a todos los niveles, así como con todos los sectores. Para ello, los gobiernos de las diversas naciones deben ayudar a fortalecer y mejorar los esfuerzos de los gobiernos locales en temas como la construcción después de los desastres. Existen estándares para la infraestructura en la mayoría de los países, tales como códigos de construcción, pero la aplicación de dichos códigos es un reto. A largo plazo, la rehabilitación de la infraestructura y la recuperación y reconstrucción resulta más cara que una mejor construcción.

B. La preocupación del cuidado del medio ambiente y su relación con los desastres naturales

Los cambios en las temperaturas, las precipitaciones, el nivel del mar y otros factores resultantes del cambio climático modifican los patrones de las amenazas y hacen que aumente el riesgo de desastre. Sin embargo la exposición y la vulnerabilidad, así como las propias amenazas (a través del cambio climático y la degradación ambiental), se construyen socialmente a través de factores como el desarrollo económico globalizado, la pobreza y la desigualdad, el desarrollo urbano mal planificado y gestionado y la degradación ambiental.

El riesgo de desastres se sigue concentrando desproporcionadamente en países de ingresos bajos y medios, especialmente en pequeños Estados Insulares en Desarrollo y está aumentando debido al cambio climático.⁵¹ Como se mencionó en el apartado anterior en el plano internacional, existe una estrecha relación entre el cuidado del Medio Ambiente con los desastres naturales, así como su relación con el cambio climático global, disminución de la capa de ozono, degradación del clima, lluvia ácida, peligros globales y el dilema del progreso económico sin afectar

⁵⁰ *ibídem*

⁵¹ Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR). *op.cit.*, p. xv.

a los recursos naturales, para mantener el actual ritmo de explotación sin que implique problemas medio ambientales.⁵² En este apartado expondremos la preocupación del cuidado del medio ambiente en el ámbito internacional, regional y local.

En el plano Internacional, dicha preocupación se puede advertir en los temas abordados en las Plataformas Globales para la Reducción del Riesgo de Desastres, que es otro mecanismo de la EIRD para el logro de sus objetivos y en el ámbito regional y local en la implementación de políticas públicas.

a. *Ámbito internacional*

Una plataforma se puede definir⁵³ como un mecanismo de coordinación y de orientación normativa sobre la reducción del riesgo de desastres, que debe ser de carácter multisectorial e interdisciplinario, y en las que deben participar los sectores público y privado, la sociedad civil y todas las entidades interesadas en un país.

Las Plataformas Globales se realizan de manera bienal y reúnen actores de diferentes sectores de desarrollo y de trabajo humanitario y en los campos ambientales y científicos relacionados con la reducción del riesgo de desastres. Tienen como principal objetivo ampliar el espacio político dedicado por los gobiernos a la reducción del riesgo de desastre y contribuir al logro de las Metas de Desarrollo del Milenio, específicamente las que se refieren a la reducción de la pobreza y a la sostenibilidad ambiental.⁵⁴

Se han realizado cuatro plataformas globales en los años de 2007, 2009, 2011 y 2013. Para el presente trabajo de tesis es relevante el análisis de la Segunda Plataforma celebrada del 16 al 19 de junio de 2009 y que tuvo lugar en el

⁵² Canoja Usrea, Raúl, *Constitución y Medio Ambiente*, Editorial DYKINSON, Madrid, 2000, p. 30.

⁵³ Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, *Terminología sobre la reducción del Riesgo de Desastres*, Naciones Unidas, 2009, p.24,
http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf

⁵⁴ http://www.eird.org/wikiesp/index.php/Plataforma_Global_para_la_Reducci%C3%B3n_del_Riesgo_de_Desastres

contexto de una creciente preocupación sobre el cambio climático global y mayores riesgos de desastres. Los asistentes coincidieron en que reducir el riesgo de desastres es decisivo para manejar los impactos del cambio climático y evitar una erosión del bienestar social y económico. Asimismo se reconoció que se ha desarrollado y aplicado enfoques y herramientas innovadores en muchas áreas como: gestión del riesgo urbano; aplicación del análisis costo-beneficio; estrategias basadas en la comunidad y a nivel local; alerta temprana; y garantizar la seguridad de instalaciones como escuelas y hospitales. La Plataforma Global destacó la importancia de compartir conocimientos, incluso conocimiento indígena y tradicional, y asegurar un acceso fácil y sistemático para mejores prácticas y herramientas y estándares internacionales, diseñados para sectores específicos, como también la necesidad de invertir en investigación y desarrollo y la integración de ciencia e información técnica en las políticas y prácticas. Las siguientes áreas se consideran decisivas: cambio climático, riesgo reducido, establecimiento de metas y financiamiento.⁵⁵

b. *Ámbito regional y local.*

En el ámbito regional encontramos ejemplos muy puntales como lo es el trabajo del jurista español Juan Francisco Delgado de Miguel, quien centra su investigación en la Comunidad Europea, específicamente en la prevención y lucha contra incendios forestales, con un enfoque político para estructurar la acción forestal, como pilar de progreso y fuente de mitigación de los efectos de la naturaleza. Comprobándose que la amenaza de la naturaleza, son principalmente la contaminación atmosférica, los incendios y las catástrofes naturales. Para ello los Planes de Desarrollo del Banco Europeo de Inversiones, ha financiado trabajos y estudios de repoblación y reforestación en diversos países de Europa.⁵⁶

En el ámbito local y abocándonos al caso de México que ocupa el lugar 11 a nivel mundial por sus emisiones de gases de efecto invernadero, tenemos que

⁵⁵ <http://www.iisd.ca/download/pdf/sd/yimbvol141num2e.pdf>,

⁵⁶ Delgado De Madrid, Juan Francisco, *Derecho Agrario Ambiental*, Editorial Aranzdi, España, 1992, p. 566

“la política ambiental ha logrado imbricarse paulatinamente en la política de desarrollo nacional”⁵⁷ toda vez que el ambiente es el bien jurídico a tutelar por parte del Estado, es decir, es el objeto de la aplicación de las políticas públicas que normalmente se clasifican en: protección, conservación, aprovechamiento y restauración, a partir de las cuales se diseña un sistema normativo que permite llevar a cabo las acciones necesarias para el logro de los fines,⁵⁸ Es indispensable, el tema de cuidado del medio ambiente enfocado a la materia de desastres naturales en México, comenta Úrsula Spring, en su libro “*Retos de la Ecología en México*”, que en los últimos 50 años han existido enormes problemas de deterioro ambiental, cerca de 800 mil hectáreas al año deforestadas, 80% del país presenta erosión y 30% de esta es severa.

Al respecto, México tiene una Política Nacional de Cambio Climático definida y desde junio de 2012 cuenta con una La Ley General de Cambio Climático que entre otras disposiciones incluye un mandato para que en 2020 las emisiones de dióxido de carbono se hayan reducido a 30 por ciento de los niveles de 2000, llegando a 50 por ciento menos en 2050. Y establece que 35 por ciento de la electricidad del país deberá provenir de fuentes renovables en 2024.

La Ley contempla también instrumentos de política como la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, la Estrategia Nacional y el Programa Especial de Cambio Climático y el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático; se crea el Fondo para el Cambio Climático, el Consejo de Cambio Climático e instrumentos como los inventarios de emisiones, el registro de emisiones a los principales generadores de contaminación y gases de efecto invernadero e incentiva el desarrollo de un esquema de mercado de carbono, el sistema de información, normas oficiales mexicanas y diversos instrumentos económicos. Incluye un fuerte componente de coordinación entre los tres niveles de gobierno promoviendo que a nivel estatal y municipal se cuenten con

⁵⁷ Oswald Spring, Úrsula, *Retos de la Ecología en México*, Editorial Miguel Ángel Porrúa y Gobierno del Estado de Morelos, México, 1994, p. 77

⁵⁸ Carmona Lara, María Del Carmen, *Derechos en Relación con el Medio Ambiente*, Segunda Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México y Cámara de Diputados LVIII legislatura, México, 2001, p.28

instrumentos de planeación y gestión tanto en mitigación como adaptación. La Ley se destaca por ser la segunda a nivel internacional que eleva a ese rango la política de cambio climático

C. Análisis general de un instrumento financiero para la reducción de riesgos y atención de desastres de otro país y su mecanismo de transparencia.

Para el estudio que se efectuó en este apartado del trabajo de tesis elegimos el Fondo Nacional Permanente para la Reducción de Desastres de la República de Guatemala, en virtud que esta nación es parte de la frontera sur de México, es el más poblado de Centroamérica y tiene múltiples coincidencias con nuestro país en temas relacionados con el uso de instrumentos financieros para la reducción de riesgos y atención de desastres, participación ciudadana y transparencia.

México y Guatemala tienen suscrito un Tratado de Cooperación con Guatemala para la prevención y respuesta a los Desastres Naturales⁵⁹ y en el ejercicio fiscal de 2014 suscribieron Convenio de Cooperación en materia de Transparencia. Asimismo, el instituto de Gestión del Riesgo de Chiapas ha establecido canales de coordinación con CONRED y CEPREDENAC para facilitar los intercambios estratégicos y tecnológicos en temas relacionados con la atención de los desastres Naturales.

Guatemala al igual que México cuenta con una normatividad específica para atender las cuestiones relacionadas con los desastres naturales, denominada "*Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocado*", que fue promulgada mediante el Decreto Legislativo número 109 - 96, tiene 21 artículos y se estructura de la siguiente manera:

- Capítulo I: Objetivo y Fines;

⁵⁹ Tratado entre Guatemala y México sobre la Cooperación para la Prevención y la Respuesta a los Desastres Naturales, publicado en el DOF el 23 de junio de 1988.

- Capítulo II: Organización;
- Capítulo III: Integración de Identidad de la Coordinadora y Metodología de Trabajo y Calidades;
- Capítulo IV: Régimen Económico;
- Capítulo V: Infracciones y Sanciones;
- Capítulo VI: Disposiciones Transitorias, Derogatorias y Finales.

Las características más importantes de esta Ley, radican en su visión integral, en virtud de que aborda la reducción de desastres y reconoce al elemento antropocéntrico como la construcción social del riesgo. Asimismo establece una metodología de trabajo, entre los diferentes niveles de gobierno. De este modo, se busca simplificar y coordinar los procesos que ya se encuentren en marcha.

El artículo 1° de la citada Ley, dispone que su objeto es el de crear la CONRED, que tendrá como finalidad prevenir, mitigar, atender y participar en la rehabilitación y reconstrucción por los daños derivados de los efectos de los desastres. Este órgano se encuentra integrado por dependencias y entidades del sector público y del sector privado.⁶⁰ Los órganos que la componen son:

- a. Consejo Nacional para la Reducción de Desastres
- b. Junta y Secretaría Ejecutiva para la Reducción de Desastres
- c. Coordinadora Regional para la Reducción de Desastres
- d. Coordinadora Departamental para la Reducción de Desastres
- e. Coordinadora Municipal para la Reducción de Desastres
- f. Coordinadora Local para la Reducción de Desastres⁶¹

De los anteriores, el órgano superior de la CONRED es el Consejo Nacional, que a su vez está conformado por el sector público, entidades autónomas y por el sector privado, específicamente por un representante titular y un suplente, de las siguientes 10 instituciones:

⁶⁰ Artículo 2 de la Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocado. Decreto Legislativo 109-96

⁶¹ Artículo 6 del mismo ordenamiento legal.

- a. Ministerio de la Defensa Nacional
- b. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
- c. Ministerio de Educación
- d. Ministerio de Finanzas Públicas
- e. Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas
- f. Ministerio de Gobernación
- g. Coordinador de la Junta y Secretario Ejecutivo de la CONRED (con voz pero sin voto)
- h. Cuerpo de Bomberos Nacionales
- i. Asamblea de Presidentes de los Colegios Profesionales
- j. Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras ⁶²

La multicitada Ley también contempla la integración de un órgano asesor científico para ayudar a la Coordinación Nacional en la toma de decisiones relativas al cumplimiento de sus funciones, denominado Instituto de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología.⁶³

La CONRED, tienen dentro de sus funciones⁶⁴ la de establecer mecanismos, procedimientos y normas que propicien la reducción de desastres, a través de la coordinación interinstitucional; elaborar planes de emergencia de acuerdo a la ocurrencia y presencia de fenómenos naturales o provocados y su incidencia en el territorio nacional y elaborar planes y estrategias en forma coordinada con las instituciones responsables para garantizar el restablecimiento y la calidad de los servicios públicos y líneas vitales en casos de desastres. Para el cumplimiento de sus atribuciones, la CONRED tiene la autoridad⁶⁵ de exigir la colaboración de todos los ciudadanos, quienes a su vez se encuentran obligados a actuar conforme se les solicite; esto incluye a los funcionarios gubernamentales,

⁶² Artículo 7 del mismo ordenamiento legal.

⁶³ Artículo 8 del mismo ordenamiento legal.

⁶⁴ Artículo 3 del mismo ordenamiento legal.

⁶⁵ Artículo 4 del mismo ordenamiento legal.

así como a las personas naturales o jurídicas, entidades particulares y de servicio, colaborando éstas últimas conforme su competencia y especialidad.

Al igual que otras de sus contrapartes centroamericanas, la CONRED toma un enfoque de acción por niveles, organizándose de la siguiente manera:

Nivel Nacional: incluye todo el país por competencia territorial y se compone por:

- 1) Consejo Nacional para la Reducción de Desastres.
- 2) Junta y Secretaría Ejecutiva para la Reducción de Desastres.

Nivel Regional: comprende la jurisdicción según la regionalización del país y se compone por:

- 1) Consejo Nacional para la Reducción de Desastres.

Nivel Departamental [Coordinadora departamental para la Reducción de Desastres]: incorpora la jurisdicción de la totalidad del municipio y abarca las siguientes:

- 1) Organizaciones Públicas, privadas y ciudadanas del orden departamental.
- 2) Cuerpos de socorro que por sus competencias tengan o puedan tener injerencia frente a situaciones de riesgo o desastre

Nivel Municipal [Coordinadora Municipal para la Reducción de Desastres]: contiene la jurisdicción del departamento y se integra por:

- 1) Organizaciones Públicas, privadas y ciudadanas del orden municipal.
- 2) Cuerpos de socorro que por sus competencias tengan o puedan tener injerencia frente a situaciones de riesgo o desastre.

Nivel local [Coordinadora Local para la Reducción de Desastres].

- 1) Organizaciones Públicas, privadas y ciudadanas del orden local.
- 2) Cuerpos de socorro que por sus competencias tengan o puedan tener injerencia frente a situaciones de riesgo o de desastre.⁶⁶

En cuanto a la colaboración a otros países, cabe señalar que la CONRED está facultada por este ordenamiento legal para prestar ayuda, de conformidad con sus posibilidades y de manera especial con aquéllos que el Estado de Guatemala tenga suscritos, aprobados y ratificados convenios o tratados sobre la materia. La Ley en cita también contiene un el capítulo sobre “*Infracciones y Sanciones*”, que obliga a toda persona individual o jurídica a denunciar o dar aviso respecto de: “... *toda amenaza, acción, evento y posible riesgo de desastre de la naturaleza y que amenace la vida, salud, seguridad y bienestar del ser humano, ante la autoridad más cercana o sus agentes...*”.

Finalmente mediante esta ley se estableció el “*Fondo Nacional para la Reducción de Desastres*”⁶⁷, que es capitalizado por los aportes financieros de los Estados Internacionales y de las donaciones nacionales que son colocados en forma proporcional y mensual conforme recibe ingresos el Ministerio de Finanzas Públicas.

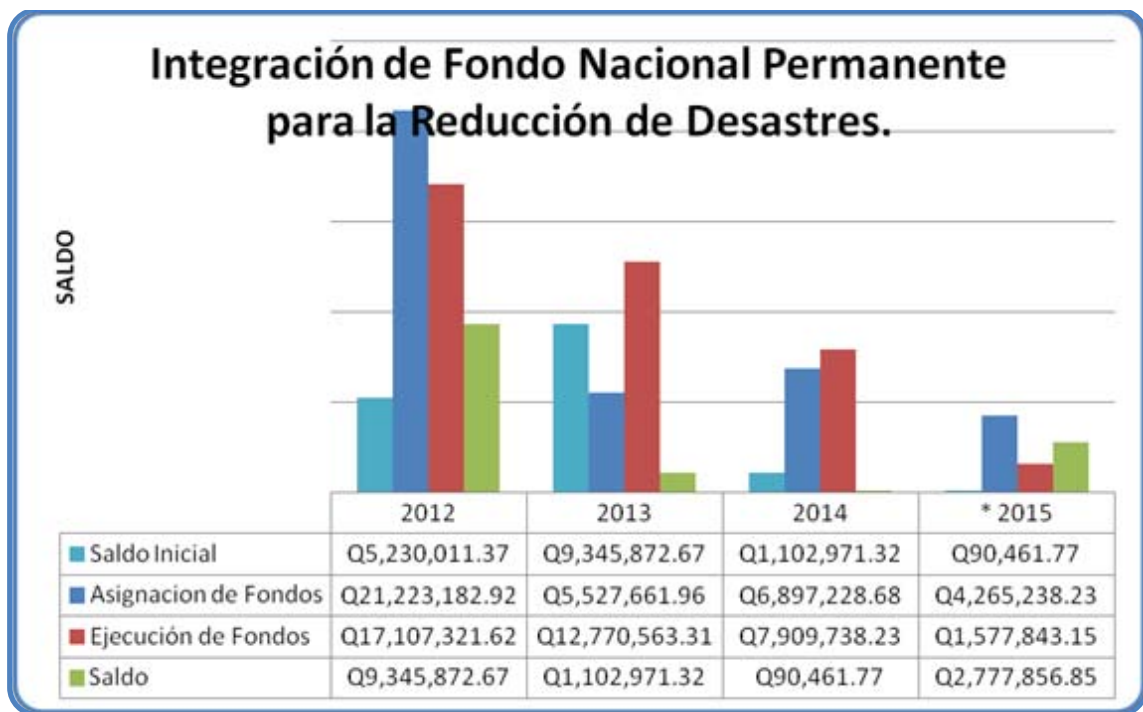
Con la creación de este Instrumento se pretende dar autonomía financiera a los procesos de prevención, mitigación, recuperación y reducción de los desastres. El fondo puede ser utilizado para acciones de prevención, mitigación y para dar respuesta ante desastres naturales, tal y como se advierte de las siguientes tabla y gráfica.

⁶⁶ Artículo 9 del mismo ordenamiento legal.

⁶⁷ Artículo 15 del mismo ordenamiento legal.

*Datos calculados hasta el mes de julio 2015.	
Año	Eventos
2012	Erupción Volcán de Fuego, Terremoto de 7.2 grados en escala Richter Departamentos de Sur Occidente, 7/Noviembre/2012; Temporada de Lluvias 2012.
2013	Erupción Volcán Pacaya; Temporada de Lluvias.
2014	Sismo de 6.4 grados en escala Richter Departamentos de Sur Occidente, 7/julio/2014.
2015	Contaminación Río la Pasión, Peten; Desbordes de Ríos Sumach y Tunico en El Estor, Izabal.

*Tabla elaborada con datos proporcionados por funcionario de CONRED



*Tabla elaborada con datos proporcionados por funcionario de CONRED

En la práctica el "*Fondo Nacional Permanente para la Reducción de Desastres*", carece de normatividad específica respecto a su operación, se encuentra a merced de la "*disposición y disponibilidad*" del Ministerio de Finanzas de Guatemala. En cuanto a su operación podemos decir que después de ocurrido un evento que motive la emisión de un "*Acuerdo Gubernativo*" de declaratoria de alto riesgo o de calamidad pública, el Consejo Nacional emite un Acuerdo que es hecho del conocimiento del Ministerio de Finanzas para que autorice la transferencia de dinero al citado Fondo, quedando a discreción del Ministerio la cantidad a ser depositada en el instrumento financiero. Los recursos provenientes del Fondo; son sujetos a los mismos controles que se tienen los gastos ordinarios y por lo tanto pueden ser auditables por la Contraloría General de Cuentas, que de conformidad con el artículo 232 de la Constitución Política de la República de Guatemala, vigente a la fecha, es una institución técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas.⁶⁸

La CONRED funciona con recursos asignados anualmente y con los que se le asignen del Fondo Nacional Permanente para la Reducción de Desastres, Funge como una Unidad Ejecutora que invierte los recursos en la adquisición de vehículos, ayuda humanitaria, atención técnica y científica ante un evento y gastos de operación de la emergencia como son combustibles, rentas de vehículos o maquinaria que deben ser debidamente justificados y aplicables en el período muy cercano al evento y no posterior a este.

⁶⁸ Información extraída de la entrevista realizada por medios electrónicos al Ing. Andrés Abelino Casasola Sandoval, Director de Mitigación de la SE-CONRED (Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres) el 14 de agosto de 2015..

a. Centro de Prevención para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central

La República de Guatemala forma parte de la región centroamericana, que es una de las zonas con mayor ocurrencia de desastres debido a su posición geográfica y a los procesos de acumulación de riesgos que presenta. Derivado de lo anterior la región padece importantes atrasos en sus procesos de desarrollo económico y social.

En ese contexto, los países que integran la región centroamericana y que son Guatemala, el Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, acordaron crear el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en Centro América (CEPREDENAC), que de conformidad con su convenio constitutivo tiene como objetivo general contribuir a la reducción de la vulnerabilidad y el impacto de los desastres, como parte integral del proceso de transformación y desarrollo sostenible de la región, en el marco del Sistema de Integración Centro Americana,⁶⁹ a través de la promoción, apoyo y desarrollo de políticas y medidas de prevención, mitigación, preparación y gestión de emergencias.

El CEPREDENAC promueve y coordina la cooperación internacional y el intercambio de información, experiencias y asesoría técnica y científica en materia de prevención, mitigación, atención y respuesta de desastres. Asimismo, sistematiza y registra la información relacionada con la prevención, mitigación, respuesta, impacto y recuperación de desastres, en forma dinámica, interactiva y accesible a nivel regional.⁷⁰ Actualmente su sede se encuentra ubicada en la República de Guatemala, en las mismas instalaciones de CONRED.

⁶⁹ Artículo 3° del Convenio Constitutivo para CEPREDENAC de fecha 3 de septiembre de 2003, suscrito en Belice, el cual ha sido ratificado por los Congresos de los países de la Región Centroamericana.

⁷⁰ Artículo 4° del citado Convenio.

CEPREDENAC cuenta con un Mecanismo Regional de Ayuda Mutua ante Desastres, que se aplica cuando un evento rebasa a uno de los miembros⁷¹ y en la actualidad se encuentra gestionando un "*Fondo Regional*" para la Reducción de Desastres, que requiere del aporte de cada país, sin embargo éstos tiene problemas presupuestarios y financieros para cumplir.

b. Transparencia y participación ciudadana en la República de Guatemala.

La Constitución Política de la República Guatemala prevé en sus artículos 30 y 31 el derecho de todo ciudadano a acceder a la información considerada como pública, así como tener acceso a la información personal en poder de órganos gubernamentales y la base constitucional del Habeas Data.⁷².

No obstante lo anterior, es hasta el año 2008 cuando se publica la Ley de Libre Acceso a la Información Pública, que adquiere forma a través del Decreto 57-2008 del Congreso de la República, que entró en vigencia el veinte de abril del año dos mil nueve, con un total de setenta y dos artículos y cuya estructura esencial es la siguiente:

Título Primero

Capítulo Primero Disposiciones Generales

Capítulo Segundo Obligaciones de Transparencia

Capítulo Tercero Acceso a la Información Pública

Capítulo Cuarto Unidades de Información Pública

Capítulo Quinto Información Confidencial y Reservada

Capítulo Sexto Habeas Data

Capítulo Séptimo Archivos Públicos

Título Segundo Procedimiento de Acceso a la Información Pública

⁷¹ Artículo 14 del citado Convenio.

⁷² Recurso procesal diseñado para controlar la información personal contenida en bancos de datos, cuyo derecho implica la corrección, la cancelación y la posibilidad de restringir y limitar la circulación de los mismos. Adoptado este concepto por diversos países latinoamericanos, simulando el recurso de habeas corpus que protege la libertad, el habeas data protege la información nominativa, es decir, aquella que identifica al individuo.

Capítulo Único

Título Tercero Intervención del Procurador de los Derechos Humanos

Capítulo Primero Atribuciones

Capítulo Segundo Cultura de la Transparencia

Título Cuarto Recurso de Revisión

Capítulo Primero Disposiciones Generales

Capítulo Segundo Procedimiento de Revisión

Título Quinto

Capítulo Único Responsabilidades y Sanciones

Disposiciones Transitorias y Finales

La Ley, desarrolla los principios constitucionales de los artículos 30 y 31 y el contenido de los Convenios Internacionales de los cuales Guatemala es parte, destacando los siguientes aspectos:

- a. La garantía sin discriminación alguna, a solicitar y tener acceso a la información pública (artículo 1 °);*
- b. La obligación de someterse al ámbito material y personal de la Ley a cualquier persona sea o no parte de los organismos del Estado, que maneje, administre o ejecute recursos públicos, bienes del Estado, o actos de la administración pública en general (artículo 6 °);*
- c. La definición de asuntos de seguridad nacional, para poner un límite interpretativo conforme la Constitución y la Ley (artículo 9 °);*
- d. La información pública de oficio (artículo 10),*
- e. El reconocimiento de los principios de Máxima Publicidad, Transparencia, Gratuidad, Sencillez y Celeridad procedimental artículo 3 °);*
- f. Las limitaciones que conforme la Ley se establecen para las excepciones al principio de Máxima Publicidad, únicamente en dos casos particulares, la Información Confidencial y la Información Reservada(artículos 22 y 25);*
- g. El reconocimiento expreso del Habeas Data, como garantía para conocer lo que de ella conste en archivos, fichas, registros o cualquier otra forma de*

registros públicos, así como la finalidad a la que se dedica y el derecho de protección, corrección, rectificación o actualización (artículos 30 al 35);

h. La intervención del Procurador de los Derechos Humanos como Autoridad Reguladora (artículos 46 al 49);

i. Un régimen penal y administrativo que garantizan el efectivo respeto de la Ley (artículos 61 al 66).

Es importante mencionar que del 2008 hasta finales de 2011, Guatemala tuvo un avance mínimo en el cumplimiento del acceso a la información pública y fue hasta el 26 de diciembre de 2012 que mediante Acuerdo Gubernativo No. 360-2012 se crea la COPRET, que dependen de la Presidencia de la República y tiene como finalidad apoyar las acciones de los Ministerios e Instituciones del Organismo Ejecutivo, para implementar las medidas que derivan de los Convenios Internacionales en materia de Transparencia, Gobierno Electrónico, Combate a la Corrupción y Gobierno Abierto.⁷³

La COPRET está integrada por el Vicepresidente de la República, quien la preside y por el Secretario de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia. Funcionarios que desempeñan sus cargos de manera honorífica y que tienen la posibilidad en caso de ausencia temporal o imposibilidad de asistir, de delegar su representación en la persona que designen para el efecto.⁷⁴ Así mismo la COPRET puede invitar a funcionarios de otras instituciones del Estado, sector privado, académico, de la sociedad civil organizada y organismos internacionales, a participar en las reuniones que celebre, siempre y cuando su competencia tenga relación con alguno de los temas a tratar. La participación de esas personas será de carácter deliberatorio, de asesoría y apoyo.⁷⁵

De conformidad con el Acuerdo que crea al COPRET tiene las siguientes atribuciones, mismas que se transcriben para pronta referencia:

⁷³ Artículo 1° del Acuerdo Gubernativo No. 360-2012 de fecha 26 de diciembre de 2012, mediante el cual se crea la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico de Guatemala.

⁷⁴ *Ibidem* artículo 3o.

⁷⁵ *Ibidem* artículos 4o y 5o.

...a) Coordinar el establecimiento de las estrategias, acciones o propuestas pertinentes, a efecto de que las dependencias del Organismo Ejecutivo incluyan en su planificación anual, actividades para la promoción de la transparencia, gobierno electrónico, combate a la corrupción y gobierno abierto;

b) Recomendar el diseño de instrumentos para la implementación de los mecanismos de gobierno electrónico, transparencia y combate a la corrupción, sobre la gestión de los entes, funcionarios y empleados públicos;

c) Promover acciones e iniciativas públicas, privadas, nacionales e internacionales, en materia de transparencia, gobierno electrónico, combate a la corrupción y gobierno abierto que a su criterio contribuyan al fortalecimiento de la transparencia presupuestaria;

d) Promover las acciones que a su criterio contribuyan al cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública e implementación del Gobierno Electrónico;

e) Promover el establecimiento de una cultura de transparencia y combate a la corrupción; f) Apoyar en la atención y orientación al ciudadano en temas de transparencia, promover y fomentar su participación.

g) Coordinar la participación del Organismo Ejecutivo en espacios nacionales e internacionales sobre gobierno electrónico, transparencia, combate a la corrupción y gobierno abierto;

h) Dar seguimiento y velar por la implementación de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado de Guatemala, en materia de transparencia, gobierno electrónico, combate a la corrupción y gobierno abierto, así como promover la inclusión en el ordenamiento jurídico interno de los instrumentos internacionales de carácter no vinculante que en la materia haya suscrito y ratificado el Estado de Guatemala;

i) Velar por la armonización de los proyectos, programas y acciones de asistencia técnica y financiera que los organismos internacionales o agencias de cooperación internacional ejecutan en Guatemala en materia de transparencia, gobierno electrónico, combate a la corrupción y gobierno abierto; y, j) Las demás que le asigne el Presidente de la República.

El COPRET tiene una vigencia de seis años, contados a partir de la vigencia del Acuerdo que lo creo. En cuanto al presupuesto con el que opera, cabe señalar que la normativa dispone que el Ministerio de Finanzas Públicas asignará los recursos necesarios a la Comisión para el cumplimiento de sus funciones. Asimismo dicha ordenamiento la faculta para recibir donaciones de cualquier naturaleza, de organismos nacionales o internacionales y emitir las disposiciones internas correspondientes que considere necesarias y pertinentes para su operación.

Es importante señalar que recientemente las titulares de la COPRET de Guatemala, suscribieron Convenio Interinstitucional de Cooperación con el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos de México. La finalidad del instrumento jurídico es impulsar la cultura de la transparencia entre funcionarios, empleados públicos y la sociedad, para garantizar el uso adecuado de los recursos públicos. Así como cooperar en materia de transparencia, acceso a la información, archivos, combate a la corrupción y datos personales. Además de propiciar la construcción de un marco normativo que contribuya al combate de la corrupción y a promover la cultura de la transparencia.

Con este acuerdo se persigue promover la participación de México y Guatemala en los organismos regionales e internacionales que analizan temas relacionados con el combate a la corrupción y la promoción de la transparencia.

Además de la ejecución de la Ley de Libre Acceso a la Información Pública y la creación del COPRET, el gobierno guatemalteco ha realizado una serie de acciones complementarias como la ejecución de la política pública de Gobierno Abierto, el cual tiene como propósito fomentar la participación ciudadana en la

gestión pública, rendición de cuentas, apertura de datos y generar espacios de diálogo a través de mesas de trabajo. Actualmente, se encuentra vigente el Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto 2014-2016 e hizo más accesible la Ley de Acceso a la Información Pública con su traducción a 22 idiomas mayas del país.⁷⁶

Otro mecanismo implementado es el de Gobierno Electrónico, que consiste en transparentar los servicios públicos que ofrecen las instituciones a través de la página web de transparencia.gob.gt, de esta manera el gobierno guatemalteco busca fortalecer las tecnologías de información y comunicaciones del Organismo Ejecutivo. Aunado a lo anterior COPRET ha logrado que dichas instancias cuenten con un dominio .gob.gt y para ello elaboró un Manual de Estandarización de Portales web para el Ejecutivo, éstos cuentan con una barra gubernamental para consultar sobre transparencia, directorio institucional, participación ciudadana, derechos ciudadanos y noticias relevantes de transparencia. Situaciones que guardan gran similitud con el sistema Infomex implementado por el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública Gubernamental y a los Portales de Transparencia que tienen cada una de las dependencias de la APF en nuestro país, sitios en los que se puede consultar diversa información relacionada con la gestión del Gobierno.

COPRET, recientemente instituyó en junio del 2014, la Escuela de Transparencia en Guatemala, que tiene como objetivo el brindar capacitaciones a los funcionarios públicos, así como a los Agentes de Transparencia Internos y Externos, quienes son los encargados de velar por el cumplimiento de las leyes en sus entidades. En la escuela se imparten temas relativos a las Leyes de Acceso a la Información Pública, contra la Corrupción y de Contrataciones del Estado, así como los relacionados con los de Gobierno Electrónico, Ética Pública y Auditoría Social.⁷⁷

⁷⁶ <http://www.transparencia.gob.gt/portada>

⁷⁷ <http://www.transparencia.gob.gt/ejes-de-accion/gobierno-electronico>

En virtud de que COPRET carece de autonomía financiera, promueve y gestiona recursos en el ámbito nacional e internacional, para llevar a cabo sus programas y actividades. En cuanto a la Gestión del Gasto Público COPRET monitorea a los Ministerios, Secretarías y otras entidades del Estado utilizando los Sistemas: SICOIN, SIGES, GUATECOMPRAS, GUATENÓMINAS, PORTALES DE TRANSPARENCIA y de INFORMACIÓN PÚBLICA. Cabe señalar que de la entrevista que se realizó al funcionario Guatemalteco, se advierte que estos monitoreos se realizan para comunicar a los Ministerios posibles errores en sus portales y así evitar posibles sanciones de los entes fiscalizadores,

El gobierno Guatemalteco fomenta la participación estimulando y empoderado al ciudadano en su derecho de la auditoría social y la denuncia responsable. COPRET atiende las quejas de los ciudadanos con enfoque en la orientación e información, implementando manuales para la atención ciudadana y guías de capacitación. La publicación de la Ley de Acceso a la Información Pública comentada en español y en idiomas mayas del país ha mejorado el conocimiento en la población sobre la forma de verificar los datos que se publican en los portales web de las instituciones públicas, con el objetivo de promover la denuncia responsable.

CAPÍTULO IV

EL TESTIGO SOCIAL

I. CONSIDERACIONES RESPECTO DEL TESTIGO SOCIAL

A. *Participación ciudadana*

La participación ciudadana, es el ejercicio de los derechos de las personas con fines de transformación de la acción pública a través de la movilización de intereses particulares, no individuales, para la satisfacción de las necesidades colectivas.⁷⁸ También hace referencia a las formas de inclusión de la ciudadanía en procesos decisorios, incorporando sus intereses particulares respecto a determinadas temáticas.⁷⁹

Del análisis de ambos conceptos se concluye que la participación ciudadana tiene como finalidad el que cualquier ciudadano puede participar en cuestiones del actuar público, pero eso no quiere decir que todos los ciudadanos deban hacerlo, asimismo busca la transformación de la acción pública, atendiendo a intereses colectivos y no a particulares para que pueda incidir en las necesidades colectivas.

Por ello, la incorporación de la participación ciudadana en el marco de la actuación del gobierno, resulta indispensable en una nación democrática, en la cual se reconoce la igualdad de las personas en sus derechos fundamentales, entre los que destaca el participar en asuntos públicos.

Para hacer realidad esta colaboración, resulta necesario tener un conjunto de mecanismos de participación ciudadana que son las vías institucionales definidas que habilitan el ejercicio de los derechos de los miembros de una

⁷⁸ Rivera, Sergio (coord.), *El Testigo Social, Experiencia de Incidencia de la Sociedad Civil en la Gestión Pública*, Ciudad de México, INDESOL, 2011, p. 99.

⁷⁹ Alicia Ziccardi "Claves para el análisis de la participación ciudadana y las políticas sociales en el espacio local" en Rivera, Sergio (coord.), *El Testigo Social, Experiencia de Incidencia de la Sociedad Civil en la Gestión Pública*, Ciudad de México, INDESOL, 2011, p. 98.

comunidad con propósitos de incidencia.⁸⁰ Su existencia implica no sólo el reconocimiento de las autoridades de estas formas de intervención, sino también las formas de interacción que se desarrollan precisamente entre sociedad y gobierno.

Ejemplo de ello es la figura del testigo social que de conformidad con los conceptos vertidos se puede considerar una manifestación de la participación ciudadana, por ser un acto social, que implica la voluntad personal de influir en la sociedad, dando lugar a la incidencia que es la posibilidad de que los ciudadanos influyan en los procesos decisorios de la esfera pública para transformar la realidad de su comunidad política.

De conformidad con la tipología establecida por la OCDE,⁸¹ los mecanismos de participación ciudadana se clasifican en tres clases: información, consulta y participación activa. En este esquema se catalogan los mecanismos de participación de acuerdo con los objetivos y finalidades de una estrategia en las relaciones entre gobierno y ciudadanos, es decir:

- a) Los de información tienen que ver con un proceso del gobierno a los ciudadanos. El Gobierno produce información, el ciudadano realiza una solicitud para acceder a ella y el Gobierno la entrega.
- b) Los de consulta, se refieren a la retroalimentación a solicitud del gobierno por parte de la ciudadanía, como son las consultas ciudadanas.
- c) Los de participación activa, tienen que ver con la colaboración de los ciudadanos con el gobierno a través de la formulación de opciones de Política Pública o bien dando forma al dialogo.

⁸⁰ Rivera, Sergio (coord.), “*El Testigo Social...*” cit. p. 108.

⁸¹ ONG Contraloría Ciudadana, (2010), *Participación ciudadana en la gestión Pública y el manejo de información de acceso restringido: el caso del Testigo Social*, [diapositivas de PowerPoint], Recuperado de:
<http://colaboracion.uv.mx/rept/files/evento/coloquio/Participacionciudadanaenlagestionpublica.pdf>

El testigo social se inserta en esta última categoría, en razón de que favorece no solo la transparencia (información) o la emisión de opiniones ciudadanas (consulta) sino que formalmente implica la intervención de la ciudadanía en los procesos ordinarios de gestión pública, como lo son los procesos de compras gubernamentales. Por lo tanto el testigo social satisface los elementos necesarios para ser un mecanismo de participación ciudadana.

El análisis de los mecanismos permite conocer quiénes son esos ciudadanos, cuáles son los puntos a definir y de qué manera participan en los procesos decisorios. Ernesto Isunza,⁸² con el concepto de “*interfaces socioestatales*” logra una clasificación de estas formas de relación entre sociedad y gobierno dentro del marco de la participación ciudadana. Clasifica estos espacios en dos tipos, de acuerdo a su función principal: interfaces informativas e interfaces políticas.

Al presente trabajo de tesis le interesan las interfaces políticas, que son aquellas que permiten eficazmente al ciudadano involucrarse en la toma de decisiones en cualquier momento del ejercicio de la acción pública. Se distinguen estas interfaces en razón de que su ejercicio sujeta a uno u otro actor, o bien, sujeta a ambos a la realización de una conducta, es decir, los vincula, como se refleja en esta tabla:

Interfaces políticas en el esquema analítico de Ernesto Isunza	
Interfaz Política	Vínculo.
Mandataria	La sociedad sujeta al gobierno.
Transferencia	El gobierno sujeta a la sociedad
Cogestiva	Sujeción simultánea.

⁸² Alicia Ziccardi “*Claves para el análisis de la participación ciudadana y las políticas sociales en el espacio local*” en Rivera, Sergio (coord.), *El Testigo Social, Experiencia de Incidencia de la Sociedad Civil en la Gestión Pública*, Ciudad de México, INDESOL, 2011, p. 98.

Aplicando el modelo propuesto de Ernesto Isunza a la manera de proceder del testigo social en las contrataciones gubernamentales, se advierte que existe una figura mandataria en dos vertientes, una se da cuando el testigo social realiza recomendaciones y propuestas a las autoridades y éstas las reciben e implementan, generando cambios en la acción propuesta de la dependencia o entidad; y otra, cuando el testigo social denuncia irregularidades a través de los informes previos o en su testimonio, lo que genera la reacción de parte de las instancias fiscalizadoras o de los órganos de control correspondientes.

Del mismo modo en la interfaz de transferencia, ocurren dos vertientes en las que el gobierno sujeta al testigo social, una acontece cuando éste auxilia a la APF en el control de la gestión y otra se da en el sigilo y cuidado que debe tener el testigo en el manejo de la información clasificada en términos de la normatividad aplicable.

Por lo que hace a la interfaz cogestiva, se debe valorar si opera en la práctica esa mutua vinculación entre gobierno y sociedad.

B. Definición del testigo social

Como señalamos en el capítulo primero del presente trabajo de tesis, el testigo social surgió en nuestro país como consecuencia de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2001 - 2006, que establecía la obligación de elaborar estrategias tendientes a prevenir, a batir, controlar, detectar y sancionar prácticas de corrupción. Además de dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad. El referido Plan adoptó los postulados de la Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales de la OCDE,⁸³ la Convención

⁸³ Este instrumento fue adoptado el 21 de noviembre de 1997 y funge como norma en los 30 países de la Organización, incluyendo nuestro México y 4 países adherentes: Argentina, Brasil, Bulgaria y Sudáfrica.

Interamericana contra la Corrupción⁸⁴ y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción⁸⁵ en líneas de acción para el gobierno mexicano.

Derivado de lo anterior se publicó el 16 de diciembre de 2004 en el DOF el “*Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos que regulan la participación de los testigos sociales en las contrataciones que realicen las dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal*” (Acuerdo) y encuentra su fundamento en el artículo 134 de la CPEUM que hace referencia al manejo de los recursos públicos conforme a los principios de eficacia, eficiencia y honradez en la materia de contrataciones públicas.

El estudio de estos lineamientos, es importante para este trabajo de investigación, toda vez que da la primera definición de lo que debe ser un testigo social y resalta la necesidad de “*propiciar la participación activa y permanente de la sociedad civil a efecto de que ésta pueda evaluar los procesos de la acción gubernamental*”⁸⁶

Ahora bien, de conformidad con el Acuerdo un testigo social es:

Las personas físicas que pertenezcan o no a organizaciones no gubernamentales, así como las propias organizaciones no gubernamentales, que cuenten con el registro correspondiente ante la Secretaría, que a solicitud de las dependencias y entidades, de mutuo propio, o a solicitud de la propia Secretaría podrán participar con derecho a voz en las contrataciones que lleven a cabo las dependencias y entidades,

⁸⁴ Fue adoptada por la Organización de los Estados Americanos (OEA) el 29 de marzo de 1996 en Caracas para entrar en vigor el 06 de marzo de 1997. Nuestro país suscribió la Convención durante la sesión venezolana, siendo ratificada por el Senado de la República el 27 de mayo del mismo año, integrándose desde entonces al orden jurídico nacional.

⁸⁵ Falta fecha de ratificación de México

⁸⁶ Considerando del *Acuerdo por el que se establecen los lineamientos que regulan la participación de los testigos sociales en las contrataciones que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal*, publicada en el DOF el 16 de diciembre de 2004.

emitiendo al término de su participación un testimonio público sobre el desarrollo de las mismas.⁸⁷

De esta definición se debe apreciar a) que para poder tener el carácter de testigo social es necesario contar con el registro que otorga la Secretaría de la Función Pública, b) además de que instituye quiénes pueden solicitar la participación de esta figura en los procedimientos de contrataciones públicas, es decir, a solicitud de las dependencias y entidades de la APF, de mutuo propio, o a solicitud de la propia Secretaría y c) establece para el testigo dos atribuciones fundamentales: participar con derecho a voz durante las contrataciones y emitir al término de su participación un testimonio público sobre el desarrollo de las mismas.

Asimismo, de la lectura de dicho Acuerdo, se advierte que la autoridad implementó para el educado funcionamiento del testigo social las siguientes acciones:

- Su participación se podía dar en cualquier momento durante la contratación, sin que las dependencias o entidades de la APF pudieran impedir su actuar.
- Las dependencias y entidades de la APF debían proporcionar todas las facilidades y documentación que solicitaran los testigos sociales.
- Se especificó que en ningún caso el testimonio que emitieran los testigos sociales tendría efectos jurídicos sobre las contrataciones.
- Debía informarse a los participantes de la licitación de la intervención del testigo social y cuál era el objeto de la misma.
- El testigo social no podía abandonar las contrataciones, aún cuando la dependencia o entidad de la APF convocante no la estuviera llevando a

⁸⁷ Definición contenida en el Lineamiento tercero del *Acuerdo por el que se establecen los lineamientos que regulan la participación de los testigos sociales en las contrataciones que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal*, publicada en el DOF el 16 de diciembre de 2004.

cabo en términos de transparencia, imparcialidad, honradez, ni con apego a las disposiciones legales y administrativas aplicables.

Sin embargo, no abundaremos en el esquema operativo del testigo social que establece el Acuerdo, en virtud de que el mismo no se encuentra vigente.

Así pues, el 28 de mayo de 2009 se publicó en el DOF el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los servidores públicos y del Código Penal Federal. Y se complementaron con la expedición de los Reglamentos a las Leyes de Contrataciones Públicas en el ámbito federal el 28 de julio de 2010, estas últimas normativas abrogaron el multicitado Acuerdo de 2004.

En lo que concierne a nuestra investigación las reformas consistieron en incluir a nivel Federal la figura del testigo social en las Leyes de Adquisiciones y Obras Públicas, renovando el esquema operativo del atestiguamiento en los procedimientos de contrataciones gubernamentales.

La figura del testigo social está prevista en los artículos 26 Ter de la LA, 27 Bis de la LO, 60 a 70 y 49 a 58 de sus Reglamentos (R), respectivamente.⁸⁸

Los artículos 60 del R de LA y 49 del R de LO definen a los testigos sociales como las personas físicas o morales que cuentan con el registro correspondiente en el padrón público de testigos sociales, el cual está a cargo de la SFP y disponible en Compranet. Esta definición a comparación de la contenida en el Acuerdo de 2004, está muy simplificada y continua resaltando la importancia del registro, que es el acto jurídico mediante el cual se obtiene el carácter de testigo social. Éste cuenta con cierta preparación que le permite intervenir con su

⁸⁸ También se refieren a la figura de los testigos Sociales los artículos 43 de la Ley de Asociaciones Público Privadas y 60 a 65 de su Reglamento, 48 del Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos y 85 y 86 de las Disposiciones Administrativas de contratación en materia de adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios de las actividades sustantivas de carácter productivo de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

experiencia en las contrataciones, misma que deberá demostrar a la hora de obtener su registro.

De conformidad con la normatividad reglamentaria de la LA y LO los requisitos para obtener el registro de testigo social son:

- Acreditar la experiencia de cuando menos tres años en materia de contrataciones.⁸⁹
- Asistir a los cursos de capacitación que imparta la SFP sobre el régimen jurídico de las contrataciones públicas.⁹⁰
- En caso de obtener el registro, manifestación escrita bajo protesta de decir verdad de abstenerse de participar en contrataciones en las cuales pueda existir conflicto de intereses de cualquier especie.⁹¹

Las personas físicas que aspiran a ser testigos sociales deben de:

- Ser ciudadanos mexicanos o extranjeros con condición migratoria idónea.
- No deberán ser sentenciados a penas privativas de la libertad.
- No ser servidor público, ni haberlo sido un año previo a la solicitud de registro.
- No haber sido sancionado durante el ejercicio de un cargo público.⁹²

Las personas morales que aspiran a ser testigos sociales además de los requisitos anteriores deben de ser organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro.

De igual forma la LA y LO y sus reglamentos establecen los actores que se vincularán con el testigo social en su labor de supervisión, como son SFP, las dependencias y entidades de la APF y el Comité de Testigos Sociales.

⁸⁹ Artículo 60 R-LA/49 R-LO

⁹⁰ Artículo 26 Ter, fracción III, inciso g) LA/27 Bis, Fracción III, inciso g) LO.

⁹¹ Artículo 26 Ter, fracción III, inciso h) LA/27 Bis, Fracción III, inciso h) LO.

⁹² Artículo 26 Ter, fracción III, inciso b) LA/27 Bis, Fracción III, inciso b) LO

La SFP, es el órgano del Gobierno Federal que controlaba el ejercicio de la Administración Pública, específicamente por lo que se refiere al correcto ejercicio de los recursos públicos, con capacidad para prevenir, actuar y sancionar a los servidores públicos que incurrieran en prácticas de corrupción. Asimismo de conformidad con los artículos 7 de la LA y 8 de la LO corresponde a la SFP la aplicación exacta de dichas normativas así como su interpretación.

Luego entonces, al estar regulada la figura del testigo social por la LA y la LO y sus reglamentos, la SFP tiene la tarea de administrar el buen funcionamiento del testigo social, además de coordinar las tareas de los demás entes gubernamentales y los representantes de la sociedad civil, todo ello en el marco de sus atribuciones de control de la gestión pública y las relacionadas al combate a la corrupción.

En relación a esta Secretaría, es importante comentar que hasta antes de la entrada en vigor del Decreto por el que se reforman, adicionaran y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicado en el DOF el día 2 de enero de 2013, el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, preveía en sus fracciones I y VIII lo siguiente:

Artículo 37.- A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; coordinar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como concertar con las dependencias y entidades de la administración pública federal y validar los indicadores de gestión, en los términos de las disposiciones aplicables;

...

VIII. Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;

...

Ahora bien, el Segundo Transitorio del citado Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la APF, señala:

*... Segundo.- Las modificaciones previstas en el presente Decreto para los artículos 26, 31, 37, 44, y 50 de esta Ley exclusivamente por lo que se refiere a la desaparición y transferencia de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, **entrarán en vigor en la fecha en que el órgano constitucional autónomo que se propone crear en materia anticorrupción entre en funciones**, conforme a las disposiciones constitucionales y legales que le den existencia jurídica.*

Al expedir los ordenamientos reglamentarios de la reforma constitucional correspondiente, el Congreso de la Unión revisará que el control interno y el sistema integral de control y evaluación gubernamental sean congruentes con las atribuciones que le sean conferidas a dicho órgano y compatibles con las bases y principios del Sistema Nacional de Fiscalización, para lo cual realizará las reformas legales a que haya lugar.

Entre tanto se expiden y entran en vigor las disposiciones a que se refiere este artículo, la Secretaría de la Función Pública continuará

ejerciendo sus atribuciones conforme a los ordenamientos vigentes al momento de expedición de este Decreto....

De la transcripción se desprende que la SFP, continuará ejerciendo las atribuciones que tenía antes de la entrada en vigor de ese decreto y señala que la desaparición de esta dependencia ocurrirá una vez que el H. Congreso de la Unión, lleve a cabo la reforma constitucional que corresponda para en su caso crear el órgano autónomo en materia de anticorrupción, así como la legislación reglamentaria respectiva.

Las Dependencias y Entidades de la APF son las instituciones que de conformidad con la LA y LO ejecutan las compras gubernamentales federales⁹³ y cuyos procedimientos son atestiguados por el testigo social, por ello éstos interactúan con los servidores públicos encargados de realizar las compras públicas en las referidas dependencias y entidades. Además de ser éstas quienes solicitan la designación de un representante social en un procedimiento, así mismo facilitan el libre desempeño del testigo durante el procedimiento.

El Comité de Testigos Sociales es un órgano colegiado que se integra por diez miembros, de los cuales 5 son funcionarios de la SFP y 5 representantes de cámaras, asociaciones empresariales o colegio de profesionales. De entre sus miembros se elige al presidente.⁹⁴

Tiene como atribuciones el intervenir como órgano de consulta de la SFP respecto del otorgamiento o cancelación del registro de los testigos sociales. Asimismo interviene en la designación y evaluación de estos representantes sociales.⁹⁵ Formula recomendaciones para mejorar la participación de los testigos sociales en los procedimientos de contratación y opina respecto del tabulador de contraprestaciones.⁹⁶

⁹³ Artículos 1, 2 fracción II y 4 de la LA y LO, respectivamente.

⁹⁴ Artículo 61 del R-LA/Artículo 50 del RLO.

⁹⁵ Artículo 61, fracción I,II Y IV R-LA/Artículo 50, fracción I y II de RLO

⁹⁶ Artículo 61, fracciones III y VI R-LA/ artículo 50, fracciones III y VI R-LO.

La operación de este órgano colegiado se encuentra prevista en el Manual de Funcionamiento⁹⁷ en donde se define el Comité, se especifica las atribuciones del Presidente y los miembros, e integra la figura del Secretario Ejecutivo.⁹⁸ Sesiona de manera mensual y extraordinariamente cuando sea necesario a solicitud del Presidente o de la mayoría de los miembros. Requiere la presencia del Presidente y sus decisiones se toman por mayoría de votos o por unanimidad.⁹⁹ Se instaló el 18 de abril de 2005.¹⁰⁰ Es importante resaltar que en casos de urgencia se puede consultar a los miembros por medios electrónicos, y rendir la respuesta por este mismo medio.¹⁰¹

a. Convocatoria y procedimiento para otorgar el registro al Testigo Social.

De conformidad con la normatividad aplicable al testigo social, la SFP emite una convocatoria que debe ser publicada a través del sistema electrónico denominado COMPRANET, sin embargo la normatividad no establece una periodicidad para la emisión de convocatorias. A la fecha solo se ha publicado una convocatoria en el citado sistema el día 11 de septiembre de 2013.¹⁰²

Como consecuencia de lo anterior los aspirantes a ser testigos sociales presentan su solicitud, que es sometida a consideración al Comité de Testigos Sociales para su estudio y opinión.¹⁰³ El dictamen emitido por dicho Comité debe ser comunicado a la SFP, quien a su vez tomara las resoluciones y las hará del conocimiento de los aspirantes a testigos sociales en los quince días hábiles siguientes a la fecha de la determinación correspondiente.¹⁰⁴ La SFP cuenta con

⁹⁷El Manual de Funcionamiento del Comité de Testigos Sociales fue aprobado en la sesión de instalación de ese órgano colegiado, el 09 de mayo de 2011

⁹⁸ Artículo Vigésimo Segundo del Manual de Funcionamiento.

⁹⁹ Artículo Décimo Cuarto y Décimo Quinto del Manual de Funcionamiento.

¹⁰⁰ Dato público, obtenido mediante solicitud de acceso a la información con folio INFOMEX 0002700158415

¹⁰¹ Artículo Duodécimo del Manual de Funcionamiento.

¹⁰² Documento público, obtenido mediante solicitud de acceso a la información con folio INFOMEX 0002700158415

¹⁰³ Artículo 62 del R de la LA y artículo 50 del R de la LO.

¹⁰⁴ Artículo 62, último párrafo del R de la LA y Artículo 51, último párrafo del R de la LO.

un Padrón Público conformado a la fecha por un total de 39 testigos sociales, de los cuales 34 son personas físicas y 5 personas morales.¹⁰⁵

El registro del testigo social es revocable mediante un procedimiento para la cancelación del mismo y procede por las siguientes causas.¹⁰⁶

- a) Cuando el testigo social deja de cubrir los requisitos que señala la Ley para el Registro.
- b) Si el testigo social se conduce con parcialidad durante algún procedimiento.
- c) Cuando el testigo social haga uso indebido de la información que se le entrega con motivo de su participación en los procedimientos.
- d) En el caso en el que el testigo social induzca a una dependencia o entidad a favorecer a algún participante en un proceso de contrataciones públicas.
- e) Si el testigo social, habiendo presenciado una irregularidad, se abstiene de denunciarla.
- f) Cuando se incumplan las funciones de *“dar seguimiento al establecimiento de las acciones que se recomendaron derivado de su participación en las contrataciones y la de emitir el testimonio, al final de la participación en los procedimientos.”*¹⁰⁷
- g) Cuando se incumpla con las obligaciones previstas en los Reglamentos de las Leyes.
- h) Que resulte sancionado como proveedor gubernamental, en términos de la LA.

El procedimiento de cancelación de registro, da inicio una vez que la SFP identifica que se cumplen alguno de los supuestos descritos en los incisos anteriores, quien posteriormente lo hace del conocimiento del Comité de Testigos

¹⁰⁵ Mismo que es de acceso al público y puede ser consultado en la dirección electrónica: <http://funcionpublica.gob.mx/unaop1.htm>

¹⁰⁶ Artículo 70 del R de la LA y Artículo 58 del R de la LO.

¹⁰⁷ Artículo 26 ter, fracción IV, inciso b y c de la LA

Sociales para que emita su opinión al respecto.¹⁰⁸ Tomando en cuenta el dictamen, la SFP se manifiesta al respecto.

La normatividad también prevé una excepción al procedimiento de cancelación y ocurre cuando el testigo social deja de cumplir con los requisitos que establece la ley, por haber sido designado servidor público, en cuyo caso se suspende la vigencia del registro por el tiempo que dure el encargo correspondiente. Para ello es importante que el testigo social notifique del nombramiento y conclusión del encargo para poder ubicarse en este supuesto jurídico.¹⁰⁹

b. Contraprestaciones

Concierno a las dependencias y entidades de la APF fijar el monto total a pagar a los testigos sociales que contraten para intervenir en los procedimientos de compras gubernamentales, atendiendo a los montos de la contratación, su importancia y el número de horas que intervienen. No obstante lo anterior la SFP. previa opinión del Comité de Testigos Sociales elabora un tabulador de contraprestaciones, que permanece actualizado en su página web¹¹⁰ y sirve de referencia para éstas.

A ese respecto, en el mes de agosto de 2014 la Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas de la SFP realizó un ajuste al monto de las contraprestaciones que deberán pagar las Dependencias y Entidades de la APF en las contrataciones que celebren con testigos sociales. Por ello mediante Oficio UNPC/309/BMACP/0720/2014¹¹¹ hizo del conocimiento de éstos, que a partir del 1ro de septiembre del año en curso, la hora por servicio será el equivalente a 38 salarios mínimos general vigente en el Distrito Federal que en el ejercicio fiscal de 2015 asciende a la cantidad de \$70.10, sin incluir el impuesto al valor agregado; a

¹⁰⁸ Artículo 61 del R de la LA/Artículo 50 del R de la LO.

¹⁰⁹ Artículo 70 del R de la LA/ Artículo 58 del R de la LO.

¹¹⁰ Artículo. 66 del R de la LA/ Artículo 54 del R de la LO.

¹¹¹ Documento público, obtenido mediante solicitud de acceso a la información con folio INFOMEX 0002700158415

esta cantidad se le sumará el porcentaje que corresponda según su categorización del monto de la contratación de que se trate, conforme al cuadro que se señala más adelante. La cantidad que se obtenga se multiplicará a su vez por el número de horas que haya dedicado el testigo social en el cumplimiento de sus funciones, el resultado obtenido más el impuesto al valor agregado, será el monto total de la contraprestación a pagarse.

Monto de la contraprestación equivalente en salarios mínimos general vigente en el D.F.		Porcentaje adicional de los servicios a pagar al TS	Salarios Mínimos por hr.
*5'000,001	34'722,098	0%	38
34'722,099	64'444,197	Más 10%	42
64'444,198	123'888,394	Más 10%	46
123'888,394	En adelante	Más 15%	53

Fuente: Pagina web de la SFP.

Lo anterior, con independencia de los gastos de traslado, alimentos y hospedaje que resulten procedentes.¹¹² Conceptos que se determinarán y pagaran, conforme a lo dispuesto en el Procedimiento Administrativo para Comisiones, Viáticos Nacionales, Viáticos Internacionales y Pasajes, de la SFP de 2010.

En caso de cancelación o diferimiento del procedimiento de contratación de que se trate, como contraprestación percibirán un pago mínimo equivalente a 190 salarios mínimos vigente general en el Distrito Federal, si no se hubiere firmado el contrato de prestación de servicios respectivo y si ya se hubiere suscrito dicho contrato, la cantidad equivalente a 743 salarios mínimos vigente general en el Distrito Federal, en ambos supuestos sin incluir el impuesto al valor agregado.

¹¹² Artículo 65, fracción IV del R de la LA

En el supuesto de que con posterioridad se lleve a cabo el procedimiento de contratación y sea designada la misma persona como testigo social, se le descontará del monto de las contraprestaciones que tenga derecho a percibir por el contrato de prestación de servicios que al efecto se suscriba, las cantidades señaladas en el párrafo anterior.

c. Evaluaciones al testigo social

La SFP tiene dentro de sus atribuciones la evaluación de la actuación de los testigos sociales a través del análisis de los informes parciales y los testimonios emitidos por los testigos sociales.¹¹³ Así como solicitar la opinión a los licitantes respecto de la intervención del testigo social en cada uno de los procedimientos que se le designen. Igualmente puede evaluar la información relevante respecto del procedimiento de contratación o sobre el desempeño del testigo social. Que a petición de parte o por iniciativa propia de las dependencias y entidades de la APF le presenten.

Otro elemento de valoración, son el resultado de las evaluaciones que los testigos sociales presentan en los cursos que imparte la SFP respecto de las leyes y tratados. Es importante mencionar que dichos cursos también son una obligación para los testigos sociales.¹¹⁴

d. Obligaciones de información de las personas morales que son testigos sociales.

Los testigos sociales que son personas morales, adquieren la obligación de informar a la SFP quiénes son sus representantes y en caso de que éstos sean designados servidores públicos, deberán separarse de la persona moral, quien procederá a nombrar sustitutos, los cuales deberán cumplir con los requisitos a que se refiere las disposiciones reglamentarias.¹¹⁵

¹¹³ Artículo 69 del R de LA/Artículo 57 del R de la LO.

¹¹⁴ Artículo 67, fracción VI del R de la LA/Artículo 55fracción VI del R de la LO.

¹¹⁵ Artículo 70, último párrafo del R de la LA/Artículo 58, último párrafo del R de la LO.

C. Participación de los testigos sociales en las contrataciones que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

a. Designación.

La intervención del testigo social se da en función al monto de contratación de que se trate, tal y como lo establece el artículo 26 ter de la LA y el artículo 27 BIS de la LO y que a la letra dicen:

Artículo 26 Ter. En las licitaciones públicas, cuyo monto rebase el equivalente a cinco millones de días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal (...) participarán testigos sociales

Artículo 27 BIS. En las licitaciones públicas, cuyo monto rebase el equivalente a diez millones de días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal (...) participarán testigos sociales conforme a lo siguiente:

es atribución exclusiva de la SFP, previo dictamen del Comité de Testigos Sociales, la designación del testigo social que intervendrá en las contrataciones. Sin embargo la solicitud de designación de testigos sociales la pueden realizar diversos actores.

Cuando las licitaciones alcanzan el valor del monto señalado por la LA y LO, las dependencias y de las entidades de la APF deberán solicitar a la SFP con veinte días de anticipación de que se difunda la convocatoria,¹¹⁶ la designación de un testigo social, quien a su vez solicitará la opinión al Comité de Testigos Sociales.¹¹⁷ Una vez emitido el dictamen la SFP se deberá pronunciar al respecto.

La normatividad también contempla dos supuestos más para designar a un testigo social, el primero de ellos ocurre cuando la SFP atendiendo al impacto que la contratación tendrá en los programas sustantivos de la dependencia o entidad solicita la intervención de un testigo social. Para ello se realizará una justificación

¹¹⁶ Artículo 64 del R de la LA/Artículo 53 del R de la LO.

¹¹⁷ Artículo 61 del R de la LA/Artículo 50 del R de la LO.

de la necesidad y se continuará con el procedimiento descrito en el párrafo anterior. Este supuesto también se utiliza cuando las dependencias o entidades son omisas en solicitar la intervención de un testigo social.

Un supuesto más se configura cuando las dependencias y entidades de la APF le solicitan a la SFP la designación de un testigo social, en contrataciones públicas que no alcanzan el monto previsto en las leyes o bien que se desarrollan bajo los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa. Igualmente previa justificación de la intervención seguirá el procedimiento ordinario.¹¹⁸

La única excepción para excluir a un testigo social de intervenir en una contratación en la que corresponda designarlo, acontece cuando los procedimientos de contratación contienen información clasificada como reservada que ponga en riesgo la seguridad nacional, pública o la defensa nacional.¹¹⁹

b. Contratación

Una vez designado el testigo social por la SFP, las dependencias y entidades de la APF procederán a contratarlo, en términos de la LA. Dicho instrumento jurídico, se realizará de conformidad con los artículos 53 y 47 de la LA y 65 de su Reglamento y deberá contener el monto de la contraprestación, además de lo siguiente:

- Identificación del procedimiento de contratación en el que intervendrá el testigo social;
- La cantidad mínima y máxima de las horas de servicios a contratar, que incluirá trabajos de gabinete, entendiéndose por éstos el estudio, análisis o elaboración de documentos, que el testigo social realice en lugares distintos a aquéllos en que se llevan a cabo los diferentes actos del procedimiento de contratación;

¹¹⁸ Artículo 63 del R de la LA/ Artículo 52 del R de la LO.

¹¹⁹ Artículo 26ter, último párrafo de LA y 27 Bis, último párrafo de la LO.

- El precio unitario por hora de servicio;
- La forma en que se cubrirán los gastos por traslado, alimentos y hospedaje que, en su caso, se requieran para el desarrollo de los servicios del testigo social, en el supuesto de que éstos se realicen a más de setenta kilómetros de la localidad donde resida el testigo social o su representación tratándose de organizaciones no gubernamentales;
- La forma y plazos en que será convocado el testigo social por las dependencias y entidades para participar en los actos a que se refiere la fracción II del artículo 67 del Reglamento de la LA;
- La obligación del testigo social para guardar la debida reserva y confidencialidad en caso de que durante su participación tenga acceso a información clasificada con tal carácter en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, sin perjuicio de lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 26 Ter de la LA, y
- La obligación del testigo social de emitir los informes y testimonio a que se refiere el presente Capítulo.

De conformidad con el artículo 48 de la LA los testigos sociales no otorgan garantía del cumplimiento de contrato como deben de hacerlo los demás proveedores de la APF.

c. Atestiguamiento

Una vez designado y contratado el testigo social deberá participar en todos y cada uno de los actos del procedimiento de contrataciones públicas, como son:

- a) Actos previos y adicionales (revisión del proyecto de convocatorias, convocatoria a la licitación pública, de la invitación a cuando menos tres personas y de las solicitudes de cotización, sesiones de los Comités de adquisiciones u obras públicas y otras reuniones de trabajo o actos a los que se le convoque)

- b) Visitas al sitio de los trabajos (en el caso de prestación de servicios u obras públicas)
- c) Juntas de aclaraciones.
- d) Acto de presentación y apertura de proposiciones.
- e) Reuniones para la evaluación de las proposiciones.
- f) Acto de fallo.
- g) Formalización del contrato.¹²⁰

Adicionalmente los reglamentos de la LA y LO disponen que también intervendrá en:

- a) La evaluación de las propuestas, así como en el acto del fallo.¹²¹
- b) El sorteo de insaculación cuando ocurra el empate de proposiciones y el testigo social haya venido participando.¹²²
- c) Cuando un procedimiento se declare desierto, el testigo social deberá participar en la secuela, es decir, en las subsecuentes.¹²³

Son derechos de los testigos sociales:

- Participar con derecho a voz,
- Acceder a toda clase de información pública, con la excepción de la reservada o clasificada.

Y obligaciones:

- Proponer mejoras para incrementar o lograr: la igualdad de condiciones, la calidad y precio de los bienes, servicios u obras de que se traten; la eficiencia y eficacia de los procedimientos de contratación, la imparcialidad, transparencia y combate a la corrupción.¹²⁴

¹²⁰ Artículo 67, fracción II del R de la LA

¹²¹ Artículo 38 de la LO

¹²² Artículo 54 del R de la LA

¹²³ Artículo 67 del R de LA y 55 del R de la LO

¹²⁴ Artículo 26 ter, fracción I de LA y 67 del R de la LA/Artículo 27 bis, fracción I de la LO y 55 del R de la LO

- Conducirse con objetividad, independencia, imparcialidad, ética y honestidad.

En el supuesto de que el testigo social detecte IRREGULARIDADES en las contrataciones, deberá activar los siguientes procedimientos:

- Deberá presentar informes previos sobre el particular a la SFP, específicamente en el Órgano Interno de Control de la dependencia contratante.¹²⁵
- Si de la redacción del testimonio se advierten irregularidades, se anotara en el mismo como consecuencia de los hechos y se deberá remitir al Órgano Interno de Control de la dependencia y entidad de que se trate.

En cual cualquiera de los dos casos corresponde al testigo social atender cualquier requerimiento de información hecho por la autoridad que investigue al respecto.¹²⁶

d. Testimonio y procedimientos posteriores al atestiguamiento

Sin duda, el testimonio que emite el testigo social es el acto fundamental y la razón para la incorporación del testigo social en los procedimientos de contrataciones públicas. Ahora bien, según lo dispuesto en el artículo 68 párrafo segundo del R de la LA y 56 párrafo segundo del R de la LO el testimonio que emite el testigo social debe contener lo siguiente:

1. El número con que compranet identifico el procedimiento de contratación.
2. La descripción del objeto del procedimiento de contratación que realizó.
3. La descripción cronológica de los hechos relevantes que hubiere identificado durante el procedimiento de contratación.
4. En su caso, las observaciones, recomendaciones y sugerencias que propuso durante el procedimiento de contratación y;

¹²⁵ Artículo 67, fracción IV del R de la LA/Artículo 55, fracción IV del R de la LO.

¹²⁶ Artículo 67, fracción V del R de la LA/Artículo 55, fracción V del R de la LO.

5. Sus conclusiones sobre el apego a las disposiciones jurídicas aplicables, la transparencia y la imparcialidad del procedimiento de contratación.

No obstante lo anterior, el 16 de junio de 2011 la SFP sostuvo una reunión de coordinación con testigos sociales, en la que propuso un esquema para la elaboración del testimonio, basada en la normatividad aplicable, denominado "*Modelo de actuación de los testigos sociales en los Procedimientos de Contratación, mediante Licitación Pública, de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal*",¹²⁷ documento que actualmente es utilizado como referencia por cada uno de los testigos sociales.

Es importante señalar que el apartado más importante del testimonio son las conclusiones, en virtud de que estas reflejan su opinión en términos generales respecto del procedimiento y toman en consideración las tres variables de análisis inherentes al atestiguamiento, que son:

- La legalidad¹²⁸ que habilita la oportuna detección y acción sobre actos de corrupción entendidos como la ruptura del orden jurídico, específicamente, el abuso de poder para obtener beneficios impropios.
- La transparencia. Enfatiza la identificación de acciones de las dependencias y entidades favorables al conocimiento público sobre el desarrollo de los procedimientos.
- La imparcialidad¹²⁹ Contribuye el primer elemento al conocerse la impresión del testigo Social sobre la existencia de actitudes o tendencias de los servidores públicos a favorecer a alguno de los participantes como indicio de un trato desigual o incluso de un acto de corrupción.

El testigo social por mandato de ley tiene conferido:

¹²⁷ Dato obtenido mediante solicitud de acceso a la información con folio INFOMEX 0002700158415

¹²⁸ De Pina Rafael y De Pina Vara Rafael, Diccionario de Derecho, Trigésimo Octava Edición, Editorial Porrúa, México, 2005, p. 425

¹²⁹ *Ibidem* p. 321

- Proponer las mejoras para fortalecer la transparencia, imparcialidad y las disposiciones legales en materia de contrataciones públicas.¹³⁰
- Dar seguimiento al establecimiento de las acciones recomendadas durante la participación en las contrataciones.¹³¹

Las observaciones y conclusiones que contiene el testimonio no deben limitarse al proceso de licitación sino a la generación de insumos que resulten aplicables a otras dependencias y entidades de la APF. De conformidad con la normatividad aplicable, el testimonio que emiten los testigos sociales debe ser público, por lo que las dependencias y entidades de la APF deben de incorporar este documento en sus portales electrónicos en los diez días posteriores a su recepción. La SFP hará lo mismo en el portal de COMPRANET.¹³²

d. El testigo social en Petróleos Mexicanos.

Este tema se incluye en el presente trabajo de tesis como una referencia, de como otras instituciones de gobierno han asimilado la figura del testigo social y por ello se mencionan algunas de sus particularidades.

Ahora bien de conformidad con los artículos primeros de la LA y LO, son destinatarios de estas leyes todas las unidades administrativas de cualquier orden de gobierno que ejerzan recursos públicos de origen federal, no obstante el párrafo tercero de ambos artículos establece como excepción la contratación pública relacionada con la industria petrolera, quien se sujetará a la normatividad derivada de la Ley de Petróleos Mexicanos.

Por ello, el artículo 51 de la Ley de Petróleos Mexicanos establece el uso de las Disposiciones Administrativas de Contratación en materia de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios de las Actividades Sustantivas de Carácter Productivo de Petróleos Mexicanos y Organismos subsidiarios. Estas

¹³⁰ Artículo 67, fracción III del R de la LA/Artículo 55, fracción III del R de la LO.

¹³¹ Artículo 26 ter, fracción IV de la LA/Artículo 27 Bis, fracción IV LO

¹³² Artículo 68, cuarto y quinto párrafo del R de la LA/Artículo 56, cuarto y quinto párrafo del R de la LO

Disposiciones establecen por su parte en el numeral IX la figura del testigo social como mecanismos de transparencia propios de esta clase de contrataciones.

El artículo 10 de las citadas Disposiciones, establecen las medidas para requerir la participación del testigo social, siendo estas las contrataciones que requieren de autorización de los Consejos de Administración y que se encuentran previstas en el artículo 19, fracción IV, inciso K de la Ley de Petróleos de Mexicanos y 46 del Reglamento, así como en los lineamientos que al efecto se emitan por el Consejo de Administración.

La Ley de Petróleos Mexicanos y las Disposiciones retoman la figura del testigo social prevista en la LA y LO, para adecuarla a las contrataciones públicas relacionadas con actividades sustantivas de producción en la industria petrolera.

D. De la Participación del testigo social en el FONDEN

La normativa aplicable al FONDEN, es la LGPC y su Reglamento, las REGLAS del Fondo, así como los Lineamientos de Operación Específicos de este instrumento. De estas disposiciones se advierte los momentos en los que participa el testigo social, quien promueve su colaboración, la contraprestación que recibe y en qué consiste el atestiguamiento.

En cuanto a su participación y retomando el procedimiento de acceso a los recursos del FONDEN, el testigo social colabora en el CED y en la verificación de de la suscripción de un instrumento jurídico previsto en el artículo 22 del *“Acuerdo por el que se emiten las REGLAS.”*¹³³

De conformidad con el artículo 12 de las REGLAS el CED, tiene por objeto exclusivamente evaluar y cuantificar los daños en los sectores cuya infraestructura pertenezca a las Entidades Federativas, funcionando a través de subcomités, agrupados por sector afectado, según el ámbito de competencia respectivo. Es convocado a nivel estatal por el titular de la Entidad Federativa afectada por la

¹³³ Publicado el viernes 3 de diciembre de 2010 en el Diario Oficial de la Federación

ocurrencia de un fenómeno natural perturbador en particular una vez que las Instancias técnicas Facultadas¹³⁴ correspondientes corroboran su ocurrencia.

Según lo dispuesto en el numeral 6 de los LINEAMIENTOS,¹³⁵ cada CED se integra de la siguiente manera:

- Por el Gobierno Federal:
 - a. Un representante de la SEGOB; un representante de la UPCP de la SHCP, y un representante de cada Dependencia o Entidad Federal adscrito a la delegación estatal o equivalente, con sede en la Entidad Federativa, que realizará las funciones como instancia normativa competente y que cuente con facultades para conocer de la atención del desastre natural.

- b. En su caso, por un representante:

De la Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social de la SHCP; de las oficinas centrales de la Dependencia o Entidad Federal designado para tal efecto con facultades para conocer de los asuntos a tratarse en el CED respectivos; así como de la Instancia Técnica Facultada, la cual presentará las características físicas, área de influencia, magnitudes registradas, umbrales climáticos de la región, metodología para la evaluación y resultados finales del fenómeno natural perturbador de que se trate.

- Por el Gobierno de la Entidad Federativa.

El titular del Ejecutivo, quien tendrá el carácter de Presidente; un representante de la dependencia encargada de las finanzas o del

¹³⁴ Aquellas instituciones facultadas para corroborar la ocurrencia de un Fenómeno Natural Perturbador en una fecha y lugar determinado: La Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) al tratarse de fenómenos meteorológicos; la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) en caso de incendios forestales, o el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) para el caso de los fenómenos geológicos.

¹³⁵ Publicados en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2011.

presupuesto y gasto público en el Estado de que se trate, y un representante de la Unidad Estatal de Protección Civil; un representante por cada dependencia o entidad competente en la cuantificación y evaluación de los daños, y un representante del órgano local de control, con voz pero sin voto.

- En su caso, los testigos sociales y terceros independientes especializados contratados con cargo al FONDEN

Es importante mencionar que aún y cuando el citado artículo 6 de los LINEAMIENTOS prevé que en el CED podrá participar, en su caso, testigos sociales o terceros independientes, dicha participación se realizará (según el numeral en comento) de conformidad con lo establecido por el numeral 7, segundo párrafo, del ordenamiento en cita, mismo que únicamente refiere que *“En caso de ser necesario, la Unidad de Política solicitará a un tercero independiente especializado previamente contratado, el análisis y opinión de los resultados de la evaluación de daños, con la finalidad de coadyuvar a la distribución de las obras y acciones a ejecutar por cada una de las partes involucradas.”*

Por lo que hace a los subcomités, cabe mencionar que éstos tienen la misma estructura que el CED. No obstante los LINEAMIENTOS solo refieren de manera específica la participación del testigo social y de los terceros especializados, en los subcomités de infraestructura física educativa y de salud.¹³⁶

Posterior a la entrega de resultados del CED, el testigo social que designe el Gobierno Federal vuelve a tener otra participación en la verificación de la suscripción del anexo del Convenio de Coordinación que previamente firmaron la SEGOB y la SHCP, con cada una de las Entidades Federativas, en el que acordaron los términos generales para la ejecución de obras y acciones de reconstrucción de infraestructura estatal, a través de las Dependencias y Entidades Federales, por sí o a través de un tercero.

¹³⁶ Anexo VI y XI de los Lineamientos de Operación.

Ahora bien, por lo que hace a promover la participación del testigo social en el FONDEN, la normativa prevé que serán las Dependencias y Entidades Federales quienes fomentarán colaboración de éstos a fin de fortalecer la transparencia, eficacia y eficiencia en el ejercicio del gasto público federal. Y establece como obligación de los testigos sociales especializados emitir trimestralmente el testimonio correspondiente del cual entregarán un ejemplar a la Dependencia o Entidad Federal de que se trate.¹³⁷

Ahora bien tomando en consideración lo anteriormente expuesto se consultó a la SFP, a la Dirección General de Gestión de Riesgos y a la Unidad de Política y Control Presupuestario de la SHCP, si las Dependencias y Entidades Federales habían solicitado la intervención de un testigo social en el CED y sus subcomités o bien en la suscripción del Anexo Único antes mencionado y de ser el caso explicarán cual fue el objeto del atestiguamiento, resultando lo siguiente:

¹³⁷ Artículo 28 de Reglas Generales.

INSTITUCIÓN	JUSTIFICACIÓN DE LA CONSULTA	RESPUESTA
Dirección General de Gestión de Riesgos de la SEGOB,	Por ser esta quien gestiona los recursos otorgados por el FONDEN y está presente en todo el procedimiento de acceso a los recursos de este instrumento.	<i>En ese sentido, se comunica que la Dirección General de Gestión de Riesgos, dependiente de la SEGOB no tiene conocimiento si la Unidad de Política y Control Presupuestario de la SHCP, haya solicitado a la fecha la participación de testigos sociales o terceros independientes especializados en la instalación de algún CEDs.</i>
SFP	Por ser esta quien designa a los testigos sociales en los procedimientos de contrataciones.	Cero asuntos relacionados con el mismo.
Unidad de Política y Control Presupuestario de la SHCP.	Por ser esta quien lo solicita en términos de lo dispuesto de la Normatividad del FONDEN	Cero asuntos relacionados con el mismo.

Fuente: Tabla elaborada con base en las respuestas emitidas a las solicitudes de información con número de folio 0000400058713, 0000600149115, 0002700074513 y 0002700158415.

Por lo que hace a la contraprestación que debe percibir el testigo social por su colaboración en el FONDEN, si bien el numeral 6 de los LINEAMIENTOS, prevé que su contratación será con cargo al FONDEN, también lo es que el artículo 4 de las REGLAS no se establece como fines del Fondo su pago, no obstante si se encuentra prevista la erogación de recursos para los terceros especializados.

Finalmente el artículo 28 de las REGLAS establece que los testigos sociales emitirán trimestralmente el testimonio correspondiente del cual entregarán un ejemplar a la Dependencia o Entidad Federal de que se trate, sin especificar en qué consistirá el atestiguamiento.

Es importante mencionar que adicionalmente a la figura del testigo social, existen mecanismos de control y seguimiento al FONDEN, como son los implementados por la Auditoría Superior de la Federación y la SFP. El artículo 79 de la CPEUM en relación con el 37 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación¹³⁸ confieren atribuciones a la Auditoría para fiscalizar directamente los recursos federales que administren o ejerzan las Entidades Federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, como es el caso de las obras de reconstrucción financiadas por FONDEN Reconstrucción con motivo de un desastre natural en las Entidades Federativas.

Así mismo la SFP tiene dentro de sus atribuciones el inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos y vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores.¹³⁹ Para ello, cuenta dentro de su estructura orgánica con la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social, quien verifica y evalúa la aplicación de fondos federales transferidos a los estados y municipios, al Distrito Federal y sus

¹³⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 2009.

¹³⁹ Artículo 37 de la LOAPF, fracciones I y V.

órganos político-administrativos, a cuyo efecto podrá ordenar y realizar auditorías y revisiones.

Para la realización de las auditorías y revisiones señaladas podrá apoyarse en los órganos internos de control de las dependencias y las entidades responsables de los programas objeto de coordinación con las Entidades Federativas, y de los servicios técnicos que en esta materia presten personas físicas o morales independientes, realizando la designación respectiva y el control, seguimiento y evaluación de su actuación. Igualmente, se podrá auxiliar de los órganos de control de las Entidades Federativas, previo acuerdo que se suscriba con los gobiernos respectivos.¹⁴⁰

En concordancia con lo anterior el artículo 6 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria dispone:

El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, estará a cargo de la programación y presupuestación del gasto público federal correspondiente a las dependencias y entidades. El control y la evaluación de dicho gasto corresponderán a la Secretaría y a la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas atribuciones. Asimismo, la Función Pública inspeccionará y vigilará el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y de las que de ella emanen, respecto de dicho gasto.

...

De manera específica las REGLAS del FONDEN en su artículo 27 ordenan:

...

Las Dependencias y Entidades Federales facilitarán que la Función Pública directamente o, en su caso, a través de los órganos internos de control en las Dependencias y Entidades Federales puedan realizar, en cualquier

¹⁴⁰ Artículo 33, fracción I del Reglamento Interior de la SFP

momento, de acuerdo a su ámbito de competencia, la inspección, fiscalización y vigilancia de los recursos del FONDEN y del Fideicomiso FONDEN, incluyendo la revisión programática-presupuestaria y la inspección física de las obras y acciones apoyadas con recursos federales, así como recibir, turnar y dar seguimiento a las quejas y denuncias que se presenten sobre su manejo.

...

PROPUESTAS Y CONCLUSIONES

A. Consideraciones respecto a la Ley General de Protección Civil

Como se advierte de la lectura del capítulo segundo, desde la creación del SINAPROC en 1986, se han logrado avances importantes en la legislación que regula la materia de protección civil. Anteriormente las autoridades que atendían este tema, se apoyaban para el cumplimiento de sus atribuciones en disposiciones administrativas que eran dispersas y muchas veces insuficientes, es decir carecían de un marco jurídico específico. En ese contexto, la LGPC vigente¹⁴¹ retoma órganos que emanan de esas disposiciones administrativas, armonizándolos a las nuevas tareas que implica la protección civil y a las necesidades de la sociedad mexicana, dándoles mayor certeza jurídica, como son:

ÓRGANOS DEL SINAPROC	DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS QUE LOS ORIGINARON
Consejo Nacional de Protección Civil	Decreto por el que se crea el Consejo Nacional De Protección Civil como Órgano Consultivo y de Coordinación de Acciones y de Participación Social en la Planeación de la Protección Civil, DOF, 11 de mayo, 1990.
Comité Nacional de Emergencias	Acuerdo por el que se emite el Manual de Organización y Operación del SINAPROC, DOF, 23 de octubre de 2006.
Centro Nacional de Operaciones	Acuerdo por el que se emite el Manual de Organización y Operación del SINAPROC, DOF, 23 de octubre de 2006.
Centro Nacional de Comunicaciones	Acuerdo por el que se emite el Manual de Organización y Operación del SINAPROC, DOF, 23 de octubre de 2006.

¹⁴¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 06 de junio de 2012.

ÓRGANOS DEL SINAPROC	DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS QUE LOS ORIGINARON
Comités Científicos Asesores	Decreto por el que se crean los Comités Científicos Asesores del SINAPROC, como órganos técnicos de consulta, prevención de desastres, originados por fenómenos geológicos, hidrometeorológicos, químicos, sanitarios y socio-organizativos, DOF, 6 de junio, 1995.
Consejo Consultivo	Acuerdo que establece la constitución y operación del Consejo Consultivo Permanente de Prevención de Desastres y Protección Civil, como Órgano Asesor de la Secretaría de Gobernación, en su calidad de Coordinadora Ejecutiva del SINAPROC, DOF, 10 de noviembre de 2006
Escuela Nacional de Protección Civil.	Acuerdo por el que se establece la Escuela Nacional de Protección Civil, DOF, 19 de septiembre de 2011.

FUENTE: Tabla elaborado por con base en las disposiciones jurídicas emitidas de 1986 a 2012.

La LGPC, reconoce la Gestión Integral del Riesgo como principio rector fundamental del SINAPROC, consagra la mitigación y la prevención de los riesgos basándose en su identificación y conocimiento como la mejor manera de aumentar la resiliencia de la sociedad a los desastres. Conserva el principio de subsidiariedad de la LGPC (2000), que dispone que en una situación de desastre natural o antropogénico, la actuación inmediata y oportuna de los distintos órdenes de gobierno debe considerarse como una prioridad, en virtud de que marca la pauta para el retorno inmediato a la normalidad de la comunidad afectada.

Por lo anterior, se considera relevante que las distintas autoridades y órdenes de gobierno, estén permanentemente disponibles y eficientemente coordinadas para prevenir y reducir los riesgos de desastres basados en directrices comunes para la evaluación de riesgos, así como la atención inmediata

a las emergencias y desastres naturales, en un marco de respeto a su soberanía y sus respectivos ámbitos de competencia.

La LGPC, prevé la creación de nuevas estructuras que permiten una mejor coordinación entre las distintas autoridades y niveles de gobierno que conforman el SINAPROC, también incluye un capítulo específico para la gestión de la ayuda humanitaria en casos de desastre, que antes no se tenía.

Otro avance de la LGPC, es la definición de nuevas disposiciones en materia financiera, para prever la constitución de los fondos necesarios para la prevención y atención de desastres, y normar la obligación de las Entidades Federativas de crear un Fondo de Protección Civil (FOPROCI), con la finalidad de promover capacitación, equipamiento y sistematización de las Coordinaciones Estatales de Protección Civil.

Asimismo la LGPC, dispone el uso de los instrumentos financieros para la transferencia del riesgo, es decir, la contratación de seguros para la cobertura de daños causados por un desastre natural en los bienes e infraestructura; también fue tipificado como delito grave la construcción, edificación, realización de obras de infraestructura y los asentamientos humanos que se lleven a cabo en una zona determinada sin elaborar un análisis de riesgos y sin contar con la autorización correspondiente.

Finalmente, se insta la profesionalización de los integrantes del Sistema Nacional y su necesario desarrollo integral, mediante la institucionalización de un servicio civil de carrera en los tres órdenes de gobierno y se establece como obligación de los particulares que prestan servicios de consultoría en la materia, contar con un registro emitido por autoridad competente que acredite un adecuado nivel de competencia profesional.

Para la consecución de lo anterior, se emite por primera vez el reglamento de dicha Ley¹⁴² que desarrolla y complementa las disposiciones que conforman

¹⁴² Publicado en el DOF el 13 de mayo de 2014.

ésta, que a su vez dispone en sus artículos transitorios la emisión de las siguientes normativas que antes no se tenían y que constituyen el nuevo marco jurídico de la protección civil en México:

- Manual para la Reproducción de la Imagen Institucional del Emblema Distintivo del SINAPROC.¹⁴³
- Lineamientos de Estructura, Organización y Operación de la Escuela Nacional de Protección Civil (en proceso de revisión por la Unidad General de Asuntos Jurídicos de la SEGOB)
- Lineamientos para la elaboración del Atlas de Riesgos. (en proceso de revisión por la Unidad General de Asuntos Jurídicos de la SEGOB)
- Lineamientos para la Ayuda Humanitaria.
- Actualización del Manual de Organización y Operación del SINAPROC

Consideramos que con la emisión de esta normatividad, México contribuye a la reducción del riesgo de desastre a través de la construcción de marcos normativos, que promueven el desarrollo de una política pública en esta materia, con una visión intersectorial e interinstitucional. Basta con comparar el contenido del artículo 2 de la LGPC (2000) que a la letra dice:

...Artículo 2o.- La política pública a seguir en materia de protección civil, se ajustará a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, y tendrá como propósito esencial promover la prevención y el trabajo independiente y coordinado de los órdenes locales de gobierno....

Con lo establecido en el artículo 4 de la LGPC (2012)

Artículo 4. Las políticas públicas en materia de protección civil, se ceñirán al Plan Nacional de Desarrollo y al Programa Nacional de Protección Civil, identificando para ello las siguientes prioridades:

¹⁴³ Publicado en el DOF el 17 de octubre de 2014.

I. La identificación y análisis de riesgos como sustento para la implementación de medidas de prevención y mitigación;

II. Promoción de una cultura de responsabilidad social dirigida a la protección civil con énfasis en la prevención y autoprotección respecto de los riesgos y peligros que representan los agentes perturbadores y su vulnerabilidad;

III. Obligación del Estado en sus tres órdenes de gobierno, para reducir los riesgos sobre los agentes afectables y llevar a cabo las acciones necesarias para la identificación y el reconocimiento de la vulnerabilidad de las zonas bajo su jurisdicción;

IV. El fomento de la participación social para crear comunidades resilientes, y por ello capaces de resistir los efectos negativos de los desastres, mediante una acción solidaria, y recuperar en el menor tiempo posible sus actividades productivas, económicas y sociales;

V. Incorporación de la gestión integral del riesgo, como aspecto fundamental en la planeación y programación del desarrollo y ordenamiento del país para revertir el proceso de generación de riesgos;

VI. El establecimiento de un sistema de certificación de competencias, que garantice un perfil adecuado en el personal responsable de la protección civil en los tres órdenes de gobierno, y

VII. El conocimiento y la adaptación al cambio climático, y en general a las consecuencias y efectos del calentamiento global provocados por el ser humano y la aplicación de las tecnologías.

Sin embargo y derivado del análisis del artículo 21 de la LGPC, ésta tiende a situar una parte importante de las responsabilidades en esta materia a las autoridades municipales, no obstante, estos niveles no cuentan con asignaciones

presupuestarias específicas y recursos humanos para desempeñar esta labor adecuadamente.

Hay una tendencia en las autoridades estatales y municipales para desarrollar marcos normativos con la visión reactiva de la protección civil y no con la preventiva y por ello destinan más recursos para la respuesta que para el desarrollo de acciones de prevención y mitigación del riesgo.

Además de que no existe una visión integradora entre la LGPC y la legislación que regula los códigos de construcción, el uso de la tierra, la planificación territorial, el medio ambiente y el cambio climático.¹⁴⁴

B. Consideraciones respecto a las disposiciones administrativas que surgen de la Ley General de Protección Civil

Es altamente cuestionable, para el presente trabajo de tesis la participación del testigo social en el FONDEN, toda vez que no es claro su concepto dentro de este Fondo, o son “*testigos sociales especializados*” como el caso de Petróleos Mexicanos o son simplemente “*testigos sociales*” que se rigen por la normatividad aplicable de la LA y LO y sus reglamentos, o bien simplemente son invitados como lo señalan los LINEAMIENTOS.

Analizando el contenido del artículo 63 de la LGPC (2012), que a la letra dice:

Artículo 63. Las disposiciones administrativas, regularán los procedimientos, fórmulas de financiamiento y cofinanciamiento y demás requisitos para el acceso y ejercicio de los recursos de los instrumentos financieros de gestión de riesgos, constituidos para tal efecto. En cuanto a la formulación y ejecución de las disposiciones administrativas, se atenderá a los principios establecidos en el artículo 5.

¹⁴⁴ Información tomada de la entrevista realizada al Coordinador Jurídico de la Coordinación Nacional de Protección Civil, respecto del proyecto de homologación de los marcos normativos estatales con la Ley General de Protección Civil, el 15 de agosto de 2015.

La retención injustificada de dichos recursos por parte de los servidores públicos federales involucrados en el procedimiento de acceso será sancionada de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos.

Cuando se autoricen los recursos con cargo a los instrumentos financieros de gestión de riesgo, la secretaría informará trimestralmente su uso y destino a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que esta los incluya en los informes trimestrales sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública.

La aplicación, erogación, regulación, justificación, comprobación, rendición de cuentas y transparencia de los recursos autorizados en los instrumentos financieros de gestión de riesgos se sujetarán a las reglas y demás disposiciones aplicables que garantizarán los principios de honradez, eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos.

Las Dependencias y entidades federales facilitarán que la Función Pública directamente o, en su caso, a través de los órganos internos de control en las Dependencias y entidades Federales puedan realizar, en cualquier momento, de acuerdo a su ámbito de competencia, la inspección, fiscalización y vigilancia de dichos recursos, incluyendo la revisión programática-presupuestal y la inspección física de las obras y acciones apoyadas con recursos federales, así como recibir, turnar y dar seguimiento a las quejas y denuncias que se presenten sobre su manejo.

Lo anterior, sin menoscabo de las acciones que en el ámbito de su competencia le correspondan a la Auditoría Superior de la Federación.

Se advierte cuáles son las instancias de gobierno que vigilaran el estricto cumplimiento del ejercicio de los recursos que otorga este fondo (SFP y Auditoría Superior de la Federación) y da origen a las disposiciones administrativas, que regulan el acceso a los recursos del FONDEN, los cuales son:

- Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales, publicado en el DOF, el 3 de diciembre de 2010.
- Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales, publicados en el DOF, el 31 de enero de 2011.

Disposiciones administrativas que contemplan la figura de los testigos sociales especializados y los momentos de su posible participación, sin que se especifique que son, en qué consiste su intervención, quien promueve su colaboración, a cuánto asciende su contraprestación, por mencionar algunas cuestiones.

A contrario sensu, existe una clara y basta reglamentación acerca de la figura jurídica de “*Testigos Sociales*” en los procedimientos de contratación en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con la misma, del Gobierno Federal, siendo esta la siguiente:

- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas.
- Reglamentos de la Ley de Adquisiciones y Ley de Obras Públicas.
- Decreto por el que se expide el Reglamento Interior de la SFP, publicado en el DOF el 15 de abril de 2009.
- Disposiciones Administrativas de Contratación en materia de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios de las Actividades Sustantivas de Carácter Productivo de Petróleos Mexicanos

Normativas que definen al testigo social, establecen requisitos para obtener el carácter de testigo, los mecanismos de registro, designación, contratación, contraprestaciones y atestiguamiento. Lo que da lugar a una clara regulación de los testigos sociales, que propicia la transparencia en las contrataciones que realizan las dependencias y entidades de la APF.

Lo anterior, es considerado por este trabajo de investigación, no armónico con el espíritu, esencia y encomienda que señala las disposiciones

administrativas, del testigo social, en materia de desastres naturales. Las Reglas Generales y sus Lineamientos de Operación Específicos del FONDEN, acotan la participación de los “*Testigos Sociales especializados*” de acuerdo al artículo 12 de las Reglas y 9.2 de los Lineamientos, para la instalación del CED, y toda vez que estos trabajan en subcomités, mencionan que los subcomités estarán integrados por representantes de la Dependencia o Entidad Federal y local del sector correspondiente, de los órganos de fiscalización estatales y, en su caso, testigos sociales y terceros independientes especializados contratados por el FONDEN.

¿Por qué contratar a testigos sociales y terceros independientes especializados? Para vigilar las acciones de evaluación de daños, ocasionados por un desastre natural, esto es correcto, sin embargo tanto las Reglas del FONDEN como sus Lineamientos de Operación Específicos, están subordinados a la LGPC, y esta no prevé la figura de testigos sociales.

Esto no quiere decir, que la presente figura jurídica este mal, sin embargo, este trabajo de tesis considera que no existen elementos para encuadrar la figura del testigo social, que está perfectamente definida por la Ley de Adquisiciones y la Ley de Obras Públicas y sus Reglamentos, en la cual su función es vigilar los procedimientos de contratación en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con la misma, del Gobierno Federal, con la evaluación de daños sufridos por un desastre natural.

No es posible intentar por medio de una contratación a un testigo social, vigilar la correcta cuantificación y evaluación de los daños sufridos por un desastre natural, cuyo registro o perfil va encaminado a los procedimientos de contratación en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con la misma.

Hablar de contratación pública, es hablar de un procedimiento, que es necesario tal vez para construir un puente, una carretera, o arrendar determinado edificio para instalación de oficinas públicas, y que resulta necesario, pero no

urgente, como lo es el caso del acceso de recursos económicos para enfrentar la situación que genera un desastre natural.

En la práctica acontece que un proceso de licitación, se encuentra un testigo social, previamente contratado, presente en las instalaciones de un edificio público, observando que se cumplan los pasos y requisitos, que señala la convocatoria pública o los lineamientos de contratación de obra, que previamente ya tiene estudiados. En la evaluación de daños ocasionados por los desastres naturales, no es así, no se tiene una oficina o un edificio público en donde se lleve a cabo la evaluación de daños sufridos por un desastre, de conformidad con las REGLAS y sus LINEAMIENTOS se establece que sin excepción alguna la evaluación de los daños por cada sector afectado, deberá contar con soporte fotográfico que incluya la georreferenciación satelital de cada una de las acciones de reconstrucción a realizar, es decir, el desarrollo de sus actividades es insitu en una zona o lugar, tal vez desconocido para él probable testigo social, haciendo más difícil su trabajo.

C. *Propuestas*

Toda vez que el proceso de acceso a los recursos del FONDEN, se presuponen actos lícitos y bien integrados y de conformidad con la normatividad aplicable corresponde a los entes fiscalizadores vigilarlos (SFP y Auditoría Superior de la Federación), se proponen diversas modificaciones a los ordenamientos legales aplicables al FONDEN, que tengan relación con la figura de testigo social.

Como se ha señalado en el cuerpo del presente trabajo de investigación el ánimo, del Gobierno Federal por tratar de hacer transparente las acciones del proceso de acceso a los recursos del FONDEN, es digno de reconocerse, sin embargo en un Estado de Derecho, como en el que nos encontramos, o aspiramos la población en general y en específico los abogados, debe tener un fundamento legal, que lo respalde.

A continuación se transcribe textualmente como se encuentra previsto el testigo social en la normatividad aplicable al FONDEN y posteriormente la propuesta de modificación de este trabajo de tesis y que se realiza en armonía con otros ordenamientos legales:

PROPUESTAS DE REFORMAS A LAS REGLAS DEL FONDEN

- De los comités de evaluación de daños

Texto actual

Artículo 12.- El comité de evaluación de daños se ocupará exclusivamente de evaluar y cuantificar los

daños en los sectores cuya infraestructura pertenezca a las Entidades Federativas, municipios así como Delegaciones Políticas en los términos de las Reglas y los Lineamientos de Operación.

El comité de evaluación de daños se deberá ajustar en lo procedente, a las bases siguientes:

i.- ...

Los subcomités estarán integrados por representantes de la Dependencia o Entidad Federal y local del sector correspondiente, de los órganos de fiscalización estatales y, en su caso, testigos sociales y terceros independientes especializados contratados por el FONDEN. Para poder sesionar, requerirán de la participación de por lo menos un representante federal y uno local, que tengan formalmente las atribuciones para evaluar y cuantificar los daños producidos por el Desastre Natural en su respectivo sector, así como por un representante del órgano estatal de control.

- De los apoyos y cobertura

Artículo 22.- La SEGOB y la Secretaría, suscribirán un convenio de coordinación con cada una de las

Entidades Federativas, en el que se acordarán los términos generales para la ejecución de obras y acciones de reconstrucción de infraestructura estatal, a través de las Dependencias y Entidades Federales, por sí o a través de un tercero, hasta por el cincuenta por ciento con cargo al FONDEN y la Entidad Federativa por el porcentaje restante, en el entendido de que la ejecución de las obras y acciones de reconstrucción de que se trata no estará sujeta a que los recursos federales se ejerzan de manera concurrente con recursos de los otros órdenes de gobierno.

Las obras a cargo de cada uno de los órdenes de gobierno señalados en el párrafo que antecede y el tiempo estimado de ejecución, serán acordados en un anexo de dicho convenio, que será suscrito exclusivamente por las Dependencias y Entidades Federales responsables de la ejecución de obras y acciones de reconstrucción y por la Entidad Federativa dentro de los cuatro días hábiles siguientes a la sesión de entrega de resultados del comité de evaluación de daños, con la intervención que en su caso corresponda al testigo social que designe el Gobierno Federal.

Propuesta

Se sugiere eliminar del texto de estos dos artículos las menciones referentes al testigo social, en virtud que el CED y la verificación del Anexo Único no son funciones del éste de conformidad con la LA y LO y sus Reglamentos.

- Del control y la verificación del ejercicio del gasto.

Texto actual

Artículo 28.- Las Dependencias y Entidades Federales promoverán la participación de testigos sociales especializados para fortalecer la

transparencia, eficacia y eficiencia en el ejercicio del gasto público federal, conforme a las disposiciones aplicables.

Los testigos sociales emitirán trimestralmente el testimonio correspondiente del cual entregarán un ejemplar a la Dependencia o Entidad Federal de que se trate.

Propuesta

Se propone la siguiente redacción para el artículo 28 de las REGLAS considerando que el esquema de operación del testigo social podría replicarse en otros ámbitos de aplicación del FONDEN, como pudieran ser la ejecución de las obras, que se lleven a cabo para la reconstrucción en el que perfectamente puede dar testimonio de lo acontecido en el procedimiento de contratación en tres aspectos esenciales: legalidad, transparencia y rendición de cuentas y que va de manera armónica con lo previsto en el artículo 27 bis de la LO y su Reglamento:

Artículo 28.- Las Dependencias y Entidades Federales que reciban recursos del FONDEN para la ejecución de obras, promoverán la participación de testigos sociales en los procesos de contratación gubernamental para fortalecer la transparencia, eficacia y eficiencia en el ejercicio del gasto público federal.

Los testigos sociales emitirán el testimonio correspondiente conforme a las disposiciones aplicables.

PROPUESTAS DE REFORMAS A LOS LINEAMIENTOS DEL FONDEN

- Sección I, Conformación e instalación

Texto actual

6. El comité de evaluación de daños se ocupará exclusivamente de evaluar y cuantificar los daños en los sectores cuya infraestructura pertenezca a las Entidades Federativas, municipios, así como Delegaciones Políticas,

funcionando a través de los subcomités previstos por los artículos 11 y 12 de las Reglas, agrupados por sector afectado, según el ámbito de competencia respectivo.

Cada comité de evaluación de daños se integrará de la manera siguiente:

...

II. Por el Gobierno de la Entidad Federativa:

...

Asimismo, podrán participar, en su caso, testigos sociales, y terceros independientes especializados, en los términos de lo establecido por el numeral 7, segundo párrafo de los Lineamientos de Operación.

Propuesta

Se sugiere eliminar del texto de este numeral la mención referente al testigo social, en virtud que el CED y la verificación del Anexo Único no son funciones del éste de conformidad con la LA y LO y sus Reglamentos.

D. Conclusiones

Del análisis jurídico realizado al FONDEN; así como a la figura del testigo social y su aplicación en el CED de dicho fondo, se concluye lo siguiente:

1. La atención de los daños ocasionados a la población y sus bienes por la presencia de fenómenos naturales es un tema que debe abordarse desde el punto de vista, de responsabilidad Estado-Sociedad, en virtud de que si bien es cierto que los gobiernos de los estados tienen la obligación de salvaguardar la vida, integridad y salud de la población, así como sus bienes; la infraestructura, la planta productiva y el medio ambiente, también lo es que la población debe colaborar para no colocarse en situaciones

riesgo y de esta manera coadyuvar a minimizar las pérdidas humanas y los costos materiales.

2. En nuestro país, las materias de protección civil y participación ciudadana son recientes y existe coincidencia en el planteamiento de crear vínculos de colaboración gobierno-sociedad en asuntos de interés público, como lo es el combate a la corrupción y la atención de los desastres.
3. Como resultado del vínculo gobierno-sociedad surge la corresponsabilidad como uno de los factores determinantes en la elevación de la calidad de los servicios públicos y en el aseguramiento de un desempeño honesto, eficiente y legal de los encargados de las materias de Protección Civil y el combate a la corrupción.
4. La sociedad civil debe estar consciente que con su concurrencia en algunas tareas de gobierno contribuye a establecer formas más acabadas de articulación social y política. Por ello, se debe promover la figura del testigo social que se encuentra dentro de los mecanismos de participación ciudadana implementados por la APF.
5. No obstante, que ambas materias son de reciente creación en nuestro país, la protección civil ha tenido mayor difusión entre la población que la participación ciudadana, esta última es asociada con el tema electoral y no como un mecanismo que ayuda a corregir la corrupción en diversas áreas del gobierno.
6. Generalmente como consecuencia de un gran desastre, es común que los gobiernos emitan normativas y leyes para controlar las situaciones que favorecieron el desastre.
7. No obstante que en 1985 ya se contaba con un diagnóstico del estado en que se encontraba la protección civil en nuestro país, del análisis que se realiza se advierte que esta ha sido implementada de forma desorganizada. Ejemplo de ello es que primero surgieron los instrumentos financieros y las

instancias de atención a las emergencias y desastres y posteriormente los ordenamientos jurídicos que los regulaban y les daban atribuciones a las instituciones encargadas del tema para actuar.

8. La creación del instrumento financiero denominado FONDEN ha dado mayor estabilidad al Gobierno Federal para atender las emergencias y las reconstrucciones en situaciones de desastre, en virtud de que este fondo se ha instituido presupuestalmente para financiar la reconstrucción de los daños ocurridos durante un desastre, en vez de desviar fondos de otros programas que pudieran repercutir en el desarrollo del propio país. Sin embargo y del análisis realizado en el presente trabajo de tesis a la normativa aplicable al FONDEN se observan que las reglas de operación de este fondo son muy complejas y requieren un trámite burocrático en ocasiones poco congruente con la situación apremiante de un desastre.
9. A la fecha, la materia de la protección civil cuenta con un marco jurídico más consistente que va desde la CPEUM, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, su propia LGPC, el Reglamento de dicha Ley, diversos acuerdos y lineamientos.
10. México es un referente importante a nivel internacional respecto a la implementación de instrumentos financieros para la atención de los daños ocasionados por emergencias y desastres en su territorio, lo que ha provocado que otros países reproduzcan sus instrumentos y los adapten a su contexto y necesidades.
11. Desde la implementación del Marco de Acción de Hyogo a la fecha, la creación de instrumentos financieros para la atención de las emergencias o desastres han tenido un progreso significativo en países desarrollados y ha cautivado a los sectores público, privado y a las organizaciones internacionales, sin embargo la capacidad de los instrumentos sigue siendo limitada en muchos países.

12. Solo una minoría de países en vías de desarrollo, han implementado instrumentos financieros para la atención de las emergencias o desastres como es el caso de la República de Guatemala. El desafío principal que enfrentan esas naciones, es la limitada conciencia de sus gobernantes respecto al costo beneficio que representan estos instrumentos en la atención de catástrofes.
13. Los temas de protección civil y participación ciudadana son una preocupación a nivel internacional, por ello se han creado instituciones y normativas mediante las cuales los Estados se comprometen a adoptar estos temas en sus marcos legales a efecto de colaborar con las acciones globales.
14. Un ejemplo de lo dicho en la conclusión anterior, es la República de Guatemala, que ha hecho un esfuerzo implementando el Fondo Nacional Permanente para la Reducción de Desastres y la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico para dar atención a los temas de protección civil, participación ciudadana y corrupción. No obstante estos mecanismos no gozan de autonomía propia y dependen de la discrecionalidad del propio gobierno.
15. Debido a la cercanía que existe entre México y Guatemala, nuestro país es un referente importante para esa nación, por lo que ha adecuado a su contexto los instrumentos financieros para la atención de emergencias y desastres y las instituciones que tenemos para el tema de transparencia, sin que en opinión de la que suscribe sean funcionales.

Es decir, existe la figura del instrumento financiero para la atención de emergencias o desastres pero carece de recursos propios, en virtud de que dependen mayoritariamente de donaciones que pudieran hacer otros actores internacionales. Asimismo cuenta con el mecanismo para la implementación de la política de transparencia pero éste recae en la

COPRED que a su vez depende de la Presidencia de la República, siendo juez y parte.

16. Conforme a nuestro estudio, podemos afirmar que la figura del testigo social tiene por finalidad la incidencia en la acción pública, parte de la premisa de incorporar representantes de la sociedad civil, pero específicamente profesionales de diferentes ámbitos para fortalecer el ejercicio de la función pública en materia de compras gubernamentales y se encuentra ligada con el tema de la transparencia, en particular con el testimonio que se origina como consecuencia de la participación de los testigos sociales en los procedimientos de contrataciones.
17. De conformidad con el concepto de participación ciudadana descrito en la Ley de Adquisiciones y la Ley de Obras y sus Reglamentos, el testigo social promueve el ejercicio de los derechos por parte de la sociedad civil, incide y moviliza intereses particulares, no individuales, para lograr la satisfacción de la necesidad colectiva de que la función pública se desempeñe con apego a la legalidad en el marco de la lucha contra la corrupción. Propone un ejemplo especial para relacionar sociedad y gobierno en cuanto a la transparencia y el combate a la corrupción en materia de contrataciones públicas.
18. Si bien es cierto que la Ley de Adquisiciones y la Ley de Obras prevén la figura del testigo social, también lo es que existen figuras denominadas testigos sociales en otros ámbitos de gobierno, que igualmente atienden los preceptos de la política federal en materia de contrataciones públicas, como es el caso de los testigos sociales que intervienen en el procedimiento de compras gubernamentales en PEMEX y en algunas Entidades Federativas.
19. De las consultas realizadas a través del Sistema Infomex a la Secretaría de la Función Pública, a la Dirección General para la Gestión de Riesgos de la Secretaría de Gobernación, a la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al portal de

COPRANET, se advierte que desde la entra en vigor de las Reglas Generales (2010) y los Lineamientos de Operación Específicos (2011), no se ha convocado a la participación de un testigo social en los Comités de Evaluación de Daños instalados con motivo de la ocurrencia de un desastres natural, por lo que la figura no ha sido utilizada en este instrumento jurídico. Luego entonces no ha habido representación de la sociedad en las sesiones que celebra el Comité y sus subcomités.

20. No obstante que la figura del testigo social está prevista en la normatividad específica aplicable al FONDEN, no está debidamente conceptualizada, es decir se refiere indistintamente a los testigos sociales y a testigos sociales especializados, no queda claro cuál será su contraprestación, en qué consistirá su participación en el Comité de Evaluación de Daños y por consecuencia que atestiguará.
21. En concordancia con el numeral anterior, es importante definir si el testigo social al que se hace referencia en las Reglas Generales y en los Lineamientos de Operación Específicos del FONDEN son testigos sociales especializados, toda vez que de conformidad con la Ley de Adquisiciones y la Ley de Obras y sus Reglamentos el testigo social tiene por objeto intervenir en las compras gubernamentales y obras que ejecutan las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y que en el caso que nos ocupa, se trata de obras de reconstrucción e infraestructura dañada por la ocurrencia de un fenómeno natural perturbador, luego entonces su labor no es compatible con la participación que se le otorga en la normatividad aplicable al FONDEN pues de conformidad con los artículos 22 de las Reglas Generales y numeral 6 de los Lineamientos de Operación Específicos el Comité de Evaluación de Daños tiene por objeto evaluar y cuantificar los daños producidos por el fenómeno natural perturbador de que se trate y elaborar el diagnóstico de las obras y acciones a realizarse, documentos que son el producto a entregar en la sesión de entrega de resultados del citado Comité.

22. Ahora bien, tomando en consideración las Dependencias y Entidades de la APF¹⁴⁵ a las que se les han autorizado recursos del FONDEN para ejecutar obras de reconstrucción, se realizó diversas consultas en el portal de COMPRANET, para verificar que a las licitaciones de obra pública se hubieran convocado testigos sociales tal y como lo dispone el artículo 26 ter de la LA y 27 Bis de la LO, sin que se obtuviera resultados, por lo que se da cuenta de que no se cumple lo dispuesto en el artículo 28, segundo párrafo de las Reglas, que establece que *“Las Dependencias y Entidades Federales promoverán la participación de testigos sociales especializados para fortalecer la transparencia, eficacia y eficiencia en el ejercicio del gasto público federal conforme a las disposiciones aplicables...”*

23. Tomando en consideración el proceso de acceso a los recursos del FONDEN, se considera que no es viable la intervención del testigo social ni en el CED, ni en todo el proceso, puesto que la mayoría de las actividades previstas en la normatividad están a cargo de las autoridades quienes se encuentran supervisados por la SFP y los órganos de control estatales.

24. No se justifica la pertinencia de la intervención del testigo social en el CED y/o en la suscripción del Anexo Único.

25. En el entendido de que el testigo social asegura un uso adecuado de recursos públicos que ejerce el gobierno a través de las contrataciones es relevante considerar la pertinencia de extender su ámbito de aplicación.

Consideramos que el esquema de operación del testigo social podría replicarse en otros ámbitos de aplicación del FONDEN, como pudieran ser la ejecución de las obras, en el que perfectamente puede dar testimonio de lo

¹⁴⁵ Comisión Nacional del Agua, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Secretaría de Salud, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Comisión Nacional Forestal, Fondo Nacional de Fomento al Turismo, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de la Defensa Nacional, Comisión Federal de Electricidad, Secretaría de Marina, Comisión Nacional de acuacultura y Pesca y Secretaría de Comunicaciones y Transportes..

acontecido en el procedimiento de contratación en tres aspectos esenciales: legalidad, transparencia y rendición de cuentas.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

BANCO MUNDIAL Y SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Fonden.- el Fondo de Desastres Naturales de México – una reseña*, traductores Jana Schroeder y Lauro Medina, México, 2012.

CAMARILLO, María Teresa, *Memoria periodística del terremoto (19 de septiembre-10 de octubre 1985)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 1987.

CANOZA USREA, Raúl, *Constitución y medio ambiente*, Madrid, Editorial DYKINSON, 2000.

CARMONA LARA, María Del Carmen, *Derechos en relación con el medio ambiente*, 2^{da} edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México y Cámara de Diputados LVIII legislatura, 2001.

DE PINA VARA Rafael, *Derecho mercantil mexicano*, 31^a edición, México, Editorial Porrúa, 2008.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Compendio de derecho administrativo*, 9^a edición, México, Editorial Porrúa, 2012.

DELGADO DE MADRID, Juan Francisco, *Derecho agrario ambiental*, España, Editorial Aranzdi, 1992.

ENRIQUE VARGAS, Jorge, *Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-culturales*, Chile, Naciones Unidas, 2002.

FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 43^a edición, México, Porrúa, 2003.

- GARCÍA ACOSTA, Virginia, *Estudios históricos sobre desastres naturales en México, balance y perspectivas*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1994.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho administrativo 1er Curso*, 5ª edición, México, Oxford University Express, 2007.
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (UNISDR), *Hacia el desarrollo sostenible: El futuro de la gestión del riesgo de desastres. Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres*, Ginebra Suiza, 2015.
- OSWALD SPRING, Úrsula, *Retos de la ecología en México*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa y Gobierno del Estado de Morelos, 1994.
- PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio, *Historia del derecho mexicano*, México, Oxford University Express, 2008.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Comisión Nacional de Reconstrucción, Secretaría de Programación y Presupuesto*, México, S.N.E, Editorial Libros de México, 1985.
- RIVERA, Sergio (coord.), *El testigo Social, experiencia de Incidencia de la sociedad civil en la gestión pública*, Ciudad de México, INDESOL, 2011.
- ROLDÁN XOPA, José, *Derecho administrativo*, México, S.N.E., Oxford University Press, 2008.
- VÁZQUEZ NAVA, María Elena, *Participación ciudadana y control social*, México, M. A. Porrúa, 1994.
- WEBER, Max, *La política como vocación, en su libro El político y el científico*, trad. de F. Rubio Llorente, 5ª edición, Madrid, Alianza, 1979.

ZICCARDI, Alicia, “Claves para el análisis de la participación ciudadana y las políticas sociales en el espacio local” en Rivera, Sergio (coord.), *El Testigo Social, Experiencia de Incidencia de la Sociedad Civil en la Gestión Pública*, Ciudad de México, INDESOL, 2011.

HEMEROGRAFÍA

RODRÍGUEZ ESTEVES, Juan Manuel, “Formas de tratamiento de los desastres”, *Revista Frontera Norte*, México, El Colegio de la Frontera Norte, 2002, Volumen 14, número 72, Enero-junio 2002.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

DE PINA, Rafael y DE PINA Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 38ª Edición, México, Editorial Porrúa, 2005.

ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE LOS DESASTRES, *Terminología sobre la reducción del Riesgo de Desastres*, Naciones Unidas, 2009, http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf

Glosario de términos sobre violencia contra la mujer, México, Editorial Pax, 2010.

LEGISLACIÓN NACIONAL

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el DOF el 5 de febrero de 1917, última reforma 10 de julio de 2015, el texto vigente se puede consultar en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_100715.pdf

Tratado entre Guatemala y México sobre la Cooperación para la Prevención y la Respuesta a los Desastres Naturales, publicado en el DOF el 23 de junio de 1988.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicada en el DOF el 04 de enero del 2000, última reforma 10 de noviembre de 2014, el

texto vigente se puede consultar en
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14_101114.pdf

Ley de Asociaciones Público Privadas, publicada en el DOF el 16 de enero de 2012, última reforma 11 de agosto de 2014, el texto vigente se puede consultar en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAPP_110814.pdf

Ley General de Protección Civil, publicada en el DOF el 06 de junio de 2012, última reforma 03 de junio de 2014, el texto vigente se puede consultar en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC_030614.pdf

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el DOF el 29 de diciembre de 1976, última reforma 13 de mayo de 2015, el texto vigente se puede consultar en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_130515.pdf

Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, publicada en el DOF el 04 de enero del 2000, última reforma 11 de agosto de 2014, el texto vigente se puede consultar en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/56_110814.pdf

Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicado en el DOF el 28 de julio de 2010, texto vigente.

Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas, publicado en el DOF el 05 de noviembre de 2012, última reforma 31 de octubre de 2014, texto vigente.

Reglamento Ley de Obras públicas y servicios relacionados con las mismas, publicado en el DOF el 28 de julio de 2010, texto vigente.

Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos, publicado en el DOF el 31 de octubre de 2014, Disposición Abrogatoria publicada en el DOF el 31 octubre de 2014.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, Publicado en el DOF el 15 de abril de 2009, última reforma 03 de agosto de 2011.

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el DOF el 02 de abril de 2013.

PLAN Y PROGRAMAS

Plan Nacional de Desarrollo 2013 -2018, publicado en el DOF el 20 de mayo de 2013.

Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012, publicado en el DOF el 19 de septiembre de 2008.

ACUERDOS Y LINEAMIENTOS

Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Fondo de Desastres Naturales, publicadas en el DOF el 31 de marzo de 1999.

Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Fondo de Desastres Naturales, publicadas en el DOF el 22 de Octubre de 2004.

Acuerdo que establece los Lineamientos para emitir las declaratorias de Emergencia y la utilización del Fondo Revolvente, publicado en el DOF, 27 de diciembre de 2004.

Acuerdo por el que se establecen los lineamientos que regulan la participación de los testigos sociales en las contrataciones que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, publicado en el DOF el 16 de Diciembre de 2004.

Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Fondo de Desastres Naturales, publicado en el DOF, 23 de agosto de 2006.

Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales, publicado en el DOF el 3 de diciembre de 2010.

Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales, publicado en el DOF el 31 de enero de 2011.

DECRETOS

Decreto por el que se aprueban las Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, publicado en el DOF el día 6 de mayo de 1986.

MANUALES y OTRAS DISPOSICIONES.

Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil, publicado en DOF el 23 de octubre de 2006.

Manual de Integración y Funcionamiento del Comité de Designación de Testigos Sociales, publicado en el DOF el 6 de diciembre de 2005.

Disposiciones Administrativas de contratación en materia de adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios de las actividades sustantivas de carácter productivo de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios

Tesis 131 que aparece visible en el informe de 1982 de la Suprema Corte de Justicia, Segunda parte, Tesis 131, p.103

LEGISLACIÓN INTERNACIONAL

Marco de acción para la aplicación de la estrategia internacional de reducción de desastres, junio 2001,

Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015

Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, <http://www.unisdr.org/we/inform/publications/43291>

Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocado. Decreto Legislativo 109-96

Acuerdo Gubernativo No. 360-2012 de fecha 26 de diciembre de 2012, mediante el cual se crea la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico de Guatemala.

Convenio Constitutivo para CEPREDENAC el 3 de septiembre de 2003 en Belice, el cual ha sido ratificado por los Congresos de los países de la Región Centroamericana

PÁGINAS DE INTERNET

http://www.eird.org/wikiesp/index.php/Plataforma_Global_para_la_Reducci%C3%B3n_del_Riesgo_de_Desastres Fecha de consulta: 30 de agosto de 2015, 15:36 p.m.

<http://www.iisd.ca/download/pdf/sd/ymbvol141num2e.pdf>, Fecha de consulta: 30 de agosto de 2015, 15:36 p.m.

<http://www.transparencia.gob.gt/portada>; Fecha de consulta: 15 de agosto de 2015, 12:36 p.m.

LAVELI, Allan, (compilador), *Viviendo en riesgo, comunidades vulnerables y prevención de desastres en América Latina*, la RED, 1997, p. 5.
file:///C:/Users/ernesto/Downloads/6087.pdf

OCDE (2013), Estudio de la OCDE sobre el Sistema Nacional de Protección Civil en México, OECD Publishing.<http://dx.doi.org/10.1787/9789264200210-es>

ORTIZ ESPEJEL, Gloria Luz, "*La Protección Civil*", Curso Internacional Multidisciplinario sobre programas de Protección Civil y Prevención de Desastres, 2007, ww2.minedu.gob.pe/educam/xtras/download.php?...proteccion_civil...

ONG Contraloría Ciudadana, (2010), Participación ciudadana en la gestión Pública y el manejo de información de acceso restringido: el caso del Testigo Social, [diapositivas de PowerPoint], Recuperado de:..

<http://colaboracion.uv.mx/rept/files/evento/coloquio/Participacionciudadanaenla gestionpublica.pdf>

Puente, Sergio, Ponencia "*Construcción Social del Riesgo*" en el Seminario de Conmemoración de los XX Años del CENAPRED, Mayo 2010.