

51  
2ej.

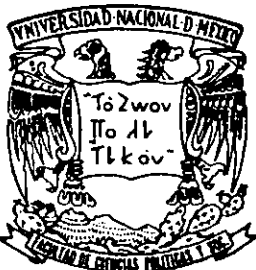


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

“EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL,  
SU LEGISLACION Y OPERATIVIDAD EN LA  
ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL”

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA  
(ESPECIALIDAD ADMINISTRACION PUBLICA)  
P R E S E N T A :  
J A C O B O M E N D O Z A R U I Z



ASESOR: DR. FRANCISCO PATIÑO ORTIZ

CIUDAD UNIVERSITARIA

1999

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

278777



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

**A mis padres  
José Mendoza y Laura Elena Ruiz**

**A mis hermanos  
Mauricio, Néstor y Samuel**

**No tengo palabras para expresarles tantos  
sentimientos, ustedes son todo para mí.**

**A Patricia  
Te Amo**

**A mis familiares  
A mis Amigos  
A mi Universidad  
A mis Maestros  
A todos quienes alguna  
vez me tendieron su mano.**

**“Todo hombre debe decidir alguna vez en su vida  
si se lanza en busca del éxito, arriesgándolo todo,  
o se queda a contemplar el paso de los triunfadores”  
Anónimo**

## **GUIÓN DE LA INVESTIGACIÓN**

**TESIS: "EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL, SU LEGISLACIÓN Y OPERATIVIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL"**

### **INTRODUCCIÓN**

#### **I.-PROTECCIÓN CIVIL**

##### **1.1 CONCEPTOS BÁSICOS**

##### **1.2 ANTECEDENTES**

##### **1.3 CLASIFICACIÓN DE LOS FENÓMENOS PERTURBADORES**

##### **1.4 OBJETIVO FUNDAMENTAL**

#### **II.-EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL**

##### **2.1 ANTECEDENTES Y ORIGEN**

##### **2.2 ESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA**

##### **2.3 DIAGNÓSTICO, ALCANCES Y LIMITACIONES**

#### **III.-LEGISLACIÓN Y MARCO JURÍDICO**

##### **3.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

##### **3.2 LEYES FEDERALES**

##### **3.3 LEYES LOCALES**

##### **3.4 REGLAMENTOS**

##### **3.5 DECRETOS**

##### **3.6 ACUERDOS, CONVENIOS Y NORMAS**

#### **IV.-LA COMISIÓN DE PROTECCIÓN CIVIL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS**

##### **4.1 CREACIÓN EN LA LVII LEGISLATURA**

##### **4.2 PROGRAMA DE TRABAJO**

##### **4.3 SUBCOMISIONES**

##### **4.4 METAS Y OBJETIVOS**

##### **4.5 HACIA LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN CIVIL**

#### **V.-ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

##### **5.1.-PLAN NACIONAL DE DESARROLLO**

##### **5.2.-PROGRAMA DE PROTECCIÓN CIVIL 1995-2000**

##### **5.3.- OPERACIÓN DEL SINAPROC**

##### **5.4.- VINCULACIÓN CON EL FEDERALISMO**

##### **5.5.- FINANCIAMIENTO**

##### **5.6.- REESTRUCTURACIÓN**

##### **5.7.- PLANEACIÓN**

#### **VI.-CONCLUSIONES.**

#### **BIBLIOGRAFÍA**

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación se titula "El Sistema Nacional de Protección Civil, su legislación y operatividad en la Administración Pública Federal" debido a que involucra elementos jurídicos y administrativos en un mismo plano. He decidido investigar la protección civil en nuestro país, ya que lo considero un tema trascendental para la vida de la nación, y un reto para la administración pública.

En innumerables ocasiones, nuestro país ha sufrido graves catástrofes naturales, así como desastres ocasionados por el hombre, debido a su dimensión territorial, su ubicación geográfica, sus variados ecosistemas, así como su diversidad socioeconómica y las condiciones de los asentamientos humanos, la República Mexicana es vulnerable a riesgos geológicos, físico-químicos, sanitarios, hidrometeorológicos y socio-organizativos, según la clasificación internacional.

El objetivo es estudiar y analizar los esfuerzos y las acciones que en materia de protección civil ha realizado el gobierno mexicano para prevenir, contrarrestar y enfrentar un desastre o calamidad causado por la naturaleza o por el hombre, analizando la contribución que al respecto realiza el Poder Legislativo, para reforzar el marco jurídico del Sistema Nacional de Protección Civil.

Desde que el 6 de Mayo de 1986 se publicó el Decreto en el Diario Oficial de la Federación por el que se aprobaron las "Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil y el Programa de Protección Civil que las mismas contienen", la protección civil ha alcanzado un desarrollo importante, en cuanto a su objetivo principal de salvaguardar la vida y el entorno de los mexicanos. Desde su creación se concibió al Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) como un conjunto orgánico y articulado de estructuras y relaciones funcionales para establecer criterios y acciones de coordinación, concentración e inducción con los sectores público, social y privado.

Para los egresados de la licenciatura en Administración Pública, considero importante revalorizar el desarrollo del Sistema Nacional de Protección Civil, ya que éste mismo requiere conforme al Decreto que contiene las bases para su establecimiento, que la Administración Pública Federal realice acciones " tendientes a lograr la protección civil de la sociedad mexicana, y que dichas acciones se realicen en forma coordinada con los gobiernos de los estados, y a través de éstos con los municipios y contemplan la promoción de acciones concertadas con los sectores social y privado". Como profesional de la Administración Pública, he propuesto en la presente investigación, analizar los postulados del Sistema Nacional de Protección Civil y el papel que juegan los programas de gobierno en su operación y adecuado cumplimiento, además de revisar su marco jurídico y proponer modificaciones necesarias y congruentes para su mejor funcionamiento.

El Estado tiene la responsabilidad de brindar seguridad a los habitantes de su territorio, por ello se concibe a la protección civil como una actividad de la que el gobierno es responsable, asumiendo el deber primordial de proteger la vida, la libertad, las posesiones y derechos de todos los ciudadanos, para lo cual establece los sistemas y programas que permitan su cumplimiento. Bajo esta perspectiva, se analizan a las

instituciones involucradas en el SINAPROC, retomando los objetivos, políticas y estrategias que se proponen en el Programa de Protección Civil 1995-2000. Evaluar su cumplimiento, así como el desarrollo y perspectivas de la protección civil mexicana, será parte del contenido de la presente investigación.

Es importante investigar el aparato institucional para conocer cómo se estructura y opera el Sistema Nacional de Protección Civil en todas las instancias y organismos que lo involucran y participan de él, así como analizar las acciones de coordinación entre los Estados y Municipios bajo un esquema de apoyo al federalismo, con el propósito de detectar las fallas y proponer las acciones tendientes a mejorar la capacidad de respuesta ante situaciones de emergencia.

Un elemento fundamental de dicho sistema y que es necesario revisar, es su marco jurídico. Actualmente en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, existe una Comisión de Protección Civil, que es una comisión especial de reciente creación en esta LVII Legislatura, tiene como objetivo fundamental dar origen a una Ley Federal de Protección Civil, que a 13 años de la creación del SINAPROC, los mexicanos aún no contamos con un elemento jurídico específico en la materia.

Por ello, el presente trabajo de investigación pretende exponer la política de protección civil, conocer su normatividad, así como estudiar la planeación, coordinación y concertación de acciones que al respecto llevan a cabo las autoridades competentes. De igual forma, identifica las necesidades de un marco jurídico preciso que coordine y concrete las tareas y obligaciones de los responsables de operar el Sistema Nacional de Protección Civil contemplando la participación de los sectores público, privado y social.

En México, la investigación sobre el tema de la protección civil avanza muy lentamente, esto es lamentable ya que la aportación académica en este ámbito es muy valiosa para elaborar los proyectos específicos que se lleven a cabo en beneficio de la población. Para el estudio de las Ciencias Sociales en nuestro país, es de vital importancia el tema de la protección civil, pues su nivel de análisis se compone una parte de elementos puramente técnicos, que complementan la otra de estudios sociales, ambos derivan en la cultura de protección civil, necesaria para la vida en armonía de toda comunidad.

Un elemento que considero innovador en mi trabajo de investigación, es el legislativo, su estudio y propuesta dentro de un esquema de análisis político, que contemple operatividad en la Administración Pública, no se ha desarrollado en las tesis que actualmente existen en nuestra Universidad y en otras fuentes de investigación. El momento histórico que vive el país, en el equilibrio de poderes, hace propicio el estudio del Poder Legislativo y su aportación a la vida nacional, al Estado de derecho, y al país de leyes al que todos aspiramos. La protección civil no escapa de los escenarios políticos, es un asunto en el que la participación ciudadana juega un papel fundamental, así se ha manifestado en innumerables ocasiones sin lugar a dudas a partir de los sismos de 1985 que sacudieron a la Cd. de México, en donde la organización de los mexicanos hizo sentir un fenómeno social que nadie ha podido detener, un hecho que marcó la pauta de estudios para los científicos sociales.

En septiembre de 1985 la acción solidaria pero improvisada de los mexicanos originó dos fenómenos: uno natural y el otro social, que posibilitó la participación organizada de la ciudadanía. Lo anterior evidenció la necesidad de involucrar a la sociedad para



coordinar y articular acciones preventivas, de auxilio y de apoyo en materia de protección civil, así como de crear estructuras profesionales y un Sistema Nacional, sustentado en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, coordinando dicho sistema con los Estados y Municipios. Derivado de estos acontecimientos surge el Sistema Nacional de Protección Civil, para cumplir de manera progresiva las etapas de conceptualización y planeación; de organización, programación y puesta en marcha, de tal manera que le permitiera en un futuro ser un sistema debidamente integrado y funcional.

No obstante que el SINAPROC ha cumplido algunas etapas y objetivos, la cada vez mayor interacción con otros ámbitos de la Administración Pública- salud, seguridad pública, protección al ambiente, planeación del desarrollo urbano, etc.- exige un análisis y replanteamiento de su marco conceptual, administrativo y jurídico, desde el punto de vista práctico, que le imprima un nuevo impulso y propicie la consolidación de sus programas y estructuras.

Ningún esfuerzo gubernamental resulta suficiente en caso de desastre si no se cuenta con la participación organizada de la sociedad. La presente investigación advierte que pese a los esfuerzos realizados, el Gobierno Federal no ha generado una estructura adecuada que destaque la importancia que requiere el Sistema Nacional de Protección Civil. El Sistema descansa su coordinación en la Secretaría de Gobernación, pero esta Secretaría de Estado no ha desarrollado una organización propicia que desarrolle la política de protección civil del Gobierno Federal. Desde 1988 se crea en dicha Secretaría, la Subsecretaría de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social, encomendando a esta subsecretaría dos áreas de competencia completamente distintas. En enero de 1998 se desaparece la citada subsecretaría y se crea la Coordinación General de Protección Civil teniendo bajo su mando la Dirección General de Protección Civil, propiciando imprecisión y duplicidad en sus respectivas funciones.

Lo anterior manifiesta que en el marco operativo, la Federación no ha dado a la protección civil, conducción específica y especializada. En ese contexto, ésta investigación propone una nueva organización al interior de la Secretaría de Gobernación, que sin alterar la estructura del Sistema, permita otorgarle a la operación de la protección civil una visión de conjunto.

Para el administrador público, las acciones de gobierno en su trabajo cotidiano, parten de un fundamento jurídico, se actúa con apego a derecho, por ello necesitamos conocer la ley y su aplicación. Si esta no existe, debemos proponerla y adaptarla a la realidad, condiciones y circunstancias del país. Por ello se propone en esta tesis que se origine una Ley General que Establezca Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil, que norme y regule las acciones de las autoridades correspondientes en la materia y que sea congruente con las instancias de la Administración Pública, así como de la participación social, y que le otorgue las características de universalidad, generalidad y obligatoriedad que refuercen al Sistema Nacional de Protección Civil.

Desde el nacimiento del Sistema se han realizado esfuerzos valiosos en el campo consultivo y científico, que conviene señalar; en 1988 se crea el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) con un apoyo importante del gobierno de Japón y la participación de destacados investigadores de la UNAM. Este centro de investigación nace con el carácter de órgano administrativo desconcentrado,

jerárquicamente subordinado a la Secretaría de Gobernación. En 1990 se constituye el Consejo Nacional de Protección Civil; órgano intersecretarial consultivo. Finalmente, en 1995 se crean los Comités Científicos Asesores del SINAPROC, que son órganos técnicos de consulta especializada en la prevención de desastres.

Estas acciones, consideradas integralmente aún no han sido suficientes para configurar un sistema homogéneo, por lo que la protección civil se enfrenta a un fenómeno que se puede denominar "dispersión normativa"; esto es, su reglamentación se encuentra contenida en diversos ordenamientos que no se vinculan a una disposición de mayor jerarquía. Conviene señalar que existen actualmente 23 Leyes Estatales de Protección Civil, más la del Distrito Federal, algunas con sus propios reglamentos. También se ha avanzado en el terreno Constitucional, pues en el curso de la LVII Legislatura del Congreso de la Unión se ha impulsado una reforma al Artículo 73 de Nuestra Carta Magna, que faculta al Poder Legislativo Federal a legislar en materia de protección civil.

En virtud del respeto a los distintos ámbitos de competencia y la soberanía de los Estados y Municipios, la participación de la Federación se justifica cuando la prevención y atención de los desastres naturales o los causados por el hombre pueden afectar a más de una entidad federativa rebasando su capacidad de respuesta y de recursos disponibles y para lo cual requiere el apoyo de la Federación.

Los señalamientos y las propuestas de la investigación, se encaminan hacia la interacción de la administración pública a través de un análisis de su marco conceptual y operacional, que enfoque un replanteamiento de sus estructuras jurídicas y administrativas, que le impriman al Sistema Nacional de Protección Civil un nuevo impulso que propicie la consolidación de sus programas y organismos encargados de su ejecución.

En el presente trabajo se desarrollaron cinco capítulos:

- El primero, que va desde los conceptos básicos, los antecedentes históricos en nuestro país, la clasificación de los fenómenos perturbadores y concluye con el objetivo fundamental de la protección civil.
- El segundo que establece los antecedentes y origen del Sistema Nacional de Protección Civil, desarrolla la estructura del mismo y elabora un diagnóstico de su situación actual, sus alcances y sus limitaciones.
- El tercero sobre su legislación y marco jurídico que analiza tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Leyes Federales y Locales que interactúan en el actual marco normativo de la protección civil en nuestro país y finalmente un amplio desarrollo de su reglamento, sus decretos, acuerdos y convenios que dan fundamento legal a las acciones del Sistema Nacional de Protección Civil.
- El cuarto dedicado a la Comisión de Protección Civil de la Cámara de Diputados LVII Legislatura, donde se abordan aspectos como su programa de trabajo, las subcomisiones creadas a su interior para el adecuado desarrollo de los trabajos legislativos, finalmente sus metas y objetivos. Esta Comisión tiene el objetivo fundamental de organizar los foros de consulta ciudadana que den origen a elaborar la Ley Federal de Protección Civil. En este capítulo se realiza una aportación personal que

recae en una propuesta concreta de los preceptos básicos y articulado que se plantean como una Ley Federal que Establezca las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil.

- El quinto dedicado a los aspectos más relevantes de la protección civil en el ámbito de la Administración Pública Federal, iniciando con el análisis del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, así como su Programa Nacional de Protección Civil. Se detalla la operación del Sistema a través de su Manual de Organización y Operación y se analiza la vinculación del Sistema Nacional con el federalismo. Se realiza también, una propuesta de reestructuración al interior de la Secretaría de Gobernación, responsable de operar el Sistema, a través de la creación de un organismo administrativo desconcentrado, jerárquicamente subordinado a la Secretaría que concentre en una sola institución las funciones de la Coordinación General de Protección Civil, la Dirección General y el Centro Nacional de Prevención de Desastres que se propone denominar Comisión Nacional de Protección Civil, así como también, se proponen procedimientos para la adecuada asignación, distribución y ejercicio de los recursos destinados a la materia. Finalmente se proponen esquemas que revitalicen la participación de los estados y municipios en la planeación y desarrollo de las actividades encaminadas a fortalecer la protección civil en nuestro país.

## CAPITULO PRIMERO PROTECCIÓN CIVIL

### 1.1 CONCEPTOS BÁSICOS

México es un país altamente vulnerable a los desastres naturales; las experiencias en este sentido así lo confirman. Es necesario reconocer que no tenemos desarrollada una cultura de autoprotección, por lo que tenemos que avanzar en la instrumentación de medidas que nos permitan adoptar una conciencia individual y colectiva en materia de protección civil.

Garantizar plenamente la protección de la vida humana es una tarea fundamental de todo gobierno, es por ello que debe de diseñar las estrategias y estructuras operativas que para el caso se requieran, estas estructuras operativas deben ser respaldadas por leyes y reglamentos que normen sus acciones, que le den vigencia y permanencia en el tiempo.

La protección civil es un espacio privilegiado al que concurren todas las ópticas, todas las tendencias, las experiencias y voluntades porque su misión es la de salvaguardar la vida humana y su entorno.

La figura de la protección civil se ha concebido por diversas instancias como una política pública incluyente, es decir, en la cual participan diversos actores y no solo la autoridad como única responsable frente al gobernado. La protección civil es una función del Estado en la que éste es responsable de actuar coordinadamente con otros sectores de la sociedad en situaciones de emergencia, ocasionadas por los fenómenos naturales o tecnológicos. Este concepto, sin embargo, debe continuar avanzando hacia una connotación de corresponsabilidad y co-participación de Estado, sectores sociales e individuos, para buscar y garantizar su seguridad, la de su núcleo familiar, bienes y entorno, ante acontecimientos destructivos de origen diverso.

El propio Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) establece como principio esencial la participación social, activa y comprometida como el único medio de crear un binomio gobierno-sociedad, capaz de hacer frente de una manera racional, oportuna y eficaz a las consecuencias de los desastres que se presenten.

El Decreto por el que se aprueban las Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, señala que “es deber primordial del Estado proteger la vida, la libertad y los bienes materiales de los ciudadanos y mantener en permanente estado de operación las funciones esenciales de la sociedad, para lo cual es indispensable establecer los sistemas y programas que permitan su cumplimiento, y a su vez, estas bases requieren que la Administración Pública Federal realice acciones tendientes a lograr la protección civil de la sociedad mexicana”, y que dichas acciones se realicen en forma coordinada con los Gobiernos de los Estados, y a través de éstos con los municipios, y contemplan la promoción de acciones concertadas con los sectores social y privado.

Dicho lo anterior, podemos definir el concepto de la materia en mención, lo cual nos permitirá ubicar mejor nuestra óptica como administradores públicos:

La protección civil es la acción solidaria, coordinada y corresponsable de los diversos sectores que integran la sociedad, bajo la dirección de la Administración Pública, en búsqueda de la seguridad y salvaguarda de amplios núcleos de población, en donde éstos son destinatarios y actores principales de esa acción, ante la ocurrencia de un desastre.

Hoy por hoy, ningún gobierno de ningún país del mundo puede de manera aislada hacer frente a las consecuencias de los desastres sin la participación ciudadana; así lo demuestran varios de los grandes desastres que en los últimos años han afectado a diversos países, incluyendo a México. En todos y cada uno de estos desastres se ha comprobado que sin la concurrencia activa y corresponsable de la población es poco lo que el gobierno aisladamente puede hacer.

Cabe señalar, que la protección civil nace en México como una política pública de carácter eminentemente convocador, concertador y coordinador que requiere para su culminación la participación activa y comprometida de la ciudadanía, tanto de manera individual como colectiva.

Las Bases para el Establecimiento del SINAPROC, consideran a la protección civil como “un elemento importante de nuestro modo de organización social que constituye una tarea indispensable, consciente, deliberada, global y planificada para proteger, así como conservar al individuo y a la sociedad”. También, amplía el contexto de la protección civil, al señalar que “su futuro depende de factores difíciles de controlar y no sólo por la imprevisibilidad de los eventos que le dan origen, sino además por la difícil situación económica del país, la protección civil deberá de hacer efectivo el derecho que cada mexicano tiene a la vida y a la seguridad y por tanto a un mayor bienestar, a la educación, a la salud y al trabajo, con sus múltiples efectos positivos sobre la vida en sociedad”.

Por ello, se reafirma el sentido social y la función pública de la protección civil para establecer en el ámbito de sus competencias la integración y participación de los sectores público, social y privado. La protección civil abarca acciones multidisciplinarias y actividades que van desde las normativas hasta las operativas.

La Comisión Consultiva y de Participación Social para la Protección Civil, órgano auxiliar del Consejo Nacional de Protección Civil, concibe a la misma como una actividad de la que el Estado es responsable, para actuar coordinadamente en situaciones de emergencia ocasionadas por los fenómenos naturales o tecnológicos. Sin embargo, señala que este concepto debe continuar avanzando hacia la connotación de seguridad civil, entendida como la corresponsabilidad de Estado e individuos, de buscar y garantizar su seguridad, la de su núcleo familiar, bienes y entorno, ante fenómenos destructivos de origen diverso.

En este sentido, para la Comisión Consultiva, la protección civil retomará de ambos conceptos su definición estricta, de tal forma que por su ámbito de actividades, sea “la materia donde converjan los esfuerzos conjuntos de gobierno y ciudadanos, con una participación activa de éstos, no sólo como espectadores sino como actores de su propia seguridad; su objetivo principal será proteger a la persona y a la sociedad ante la eventualidad de un desastre provocado por agentes naturales o humanos, mediante acciones que reduzcan o eliminen la pérdida de vidas humanas, la destrucción de bienes materiales y el daño a la naturaleza”.

### 1.1.1 ¿QUÉ ES UN DESASTRE?

Es un sistema que se compone de:

- un conjunto de elementos
- que interactúan entre sí
- pueden o no ser simultáneos
- tienen tres componentes esenciales:

1) Agentes Perturbadores; Fenómenos naturales o humanos. Las calamidades difieren en varias formas por su origen, por la naturaleza del agente, por su grado de predictibilidad, probabilidad y control, por la velocidad con la que aparecen, por su alcance y por sus efectos destructivos en la población, en los bienes materiales y en la naturaleza.

Previsibles; Cuando se puede tener conocimiento previo de la ocurrencia, Ejemplo: fenómenos ciclónicos.

No Previsibles; Se presentan súbitamente como los sismos.

2) Agentes Afectables; Es el compuesto por el hombre y su entorno físico, lo cual implica población, servicios y bienes materiales creados por el hombre y la naturaleza. Los daños producidos en este agente por las calamidades pueden ser de distintos tipos: humanos, materiales, productivos, ecológicos y sociales, traduciéndose estos generalmente por pérdidas parciales o totales en cada una de estas áreas.

3) Agentes Reguladores; Lo constituyen las acciones, normas y obras destinadas a proteger a los elementos afectables y a controlar y prevenir los efectos destructivos que integran el agente destructor. Como agentes reguladores se tiene el marco jurídico, el marco administrativo-político, el de los recursos disponibles y las bases de monitoreo y pronóstico de calamidades.

De los anteriores elementos podemos derivar la definición de desastre de la siguiente manera:

Un desastre es un evento concentrado en tiempo y espacio, que resulta de un agente perturbador que impacta a un agente afectable y cuyos efectos pueden ser evitados, mitigados o prevenidos por el agente regulador.

Para el estudio de los desastres es necesario establecer dos conceptos básicos:

1) Su mecanismo de Generación o Producción

Etapas:

Preparación; Conjunción de las condiciones necesarias para que se genere

Iniciación; Detonación del mecanismo

Desarrollo; Fase de crecimiento o intensificación del fenómeno

Traslado; Transporte del fenómeno o la energía del lugar de inicio al impacto

Producción de Impactos; Manifestación del fenómeno en el sistema afectable.

2) Los mecanismos de encadenamiento con otras calamidades

Tipos de Encadenamiento:

Corto; El impacto de una calamidad da lugar a otra

Largo; Secuencia lineal de calamidades encadenadas en la que un sistema afectable se convierte en un sistema perturbador.

Integrado; Agregación de impactos debidos a una calamidad inicial

Las Bases para el Establecimiento del SINAPROC definen al 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.”

El término *desastre* se sigue utilizando de diversas maneras, en su acepción corriente, un desastre significa desgracia, calamidad o cualquier suceso destructor aflictivo, y una emergencia supone un acontecimiento súbito o inesperado que exige medidas inmediatas. Sin embargo, las palabras *desastre* y *emergencia* son empleadas indistintamente, que no permiten una noción universalmente aceptada de sus características particulares ni de las medidas que exigen.

En las muchas y variadas actividades relacionadas con la prevención y la planificación previa contra desastres, hay varios términos y expresiones que están llegando a ser de uso común. En aras de la uniformidad y para evitar confusiones, conviene que cada uno de ellos tenga un significado ampliamente aceptado. Con este fin, la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (UNDRO) ha facilitado los siguientes términos y su significado:

- Sociológicamente, un desastre “es un acontecimiento que sobreviene en el tiempo y en el espacio y del que resulta una situación que compromete la continuidad de la estructura de la sociedad y de los procesos de las unidades sociales. Los factores de los desastres pueden diferir en cuanto al origen, la frecuencia, las posibilidades de control, la velocidad inicial, el período de pre-alerta, la duración, la amplitud del impacto y el potencial de la destrucción”.(1)

1.- Revista de las Naciones Unidas Vol. 12 “Prevención y Mitigación de Desastres”  
Capítulo Sociales y Sociológicos.

### Planificación Previa;

La planificación previa contra desastres puede definirse como una acción encaminada a reducir al mínimo las pérdidas de vidas humanas y los daños materiales, así como a disponer y facilitar a tiempo, y de la manera más eficaz, las operaciones de salvamento, socorro y rehabilitación en caso de desastre.

La planificación previa debe estar amparada por la legislación y permite hacer frente sin demora a los desastres u otras emergencias similares inevitables. La planificación previa comprende la predicción y la alarma, la educación y el adiestramiento de la población, la adopción de las disposiciones y la organización de actividades en caso de desastre, incluida la preparación de planes operacionales, la formación de equipos de socorro, el almacenamiento de provisiones y la asignación de los fondos necesarios.

### Prevención

La prevención de desastres abarca las medidas destinadas a impedir que los fenómenos naturales causen o entrañen desastres, o creen otras situaciones de emergencia análogas.

La prevención consiste en la formulación y aplicación de políticas y programas a largo plazo para prevenir o eliminar los desastres. Está basada en el análisis de vulnerabilidad a todos los riesgos y comprende la adopción de medidas legislativas y reglamentarias, principalmente en lo que se refiere a la planificación del medio físico y urbano, las obras públicas y la construcción.

### Mitigación

El concepto de mitigación, abarca la amplia gama de las actividades de prevención y planificación previa. La mitigación consiste en reducir los efectos reales o probables de un peligro extremo en el hombre y su medio ambiente. Así, un plan de emergencia correctamente ejecutado puede mitigar los efectos de los desastres, lo mismo que lo hace la correcta observancia de los reglamentos sobre construcción y aprovechamiento del suelo adoptados para evitarlos. En realidad, la mitigación es, hasta cierto punto, prevención.

## 1.1.2 ¿QUÉ SON LAS SITUACIONES DE EMERGENCIA?

El conjunto de las Guías Técnicas de la Secretaría de Gobernación, nos dice que son “el conjunto de accidentes que en cualquier momento pueden presentarse en una localidad a causa de un fenómeno natural, como son terremotos, inundaciones, tornados, epidemias; por desajustes extremos en organizaciones humanas e instalaciones industriales que provocan fuga de gases o reacciones químicas, explosiones, contaminación u otros que alteran el medio físico y la normalidad en las tareas de la población”.(2)

Una situación de emergencia también puede ser ocasionada por la acción del hombre, los procesos de industrialización en los centros de población, así como su crecimiento desordenado, incrementan las condiciones de inseguridad y propician la generación de riesgos

2.- Guía Técnica para la Prevención y Atención de Emergencias  
Secretaría de Gobernación. México 1994.



Una situación de emergencia por sus efectos destructivos puede afectar parcial o totalmente las instalaciones hechas por el hombre, el suelo, los sembradíos del campo, los acuíferos cercanos y la población de las localidades afectadas. También se conocen como situaciones de desastre o calamidades.

En un estado de alerta la emergencia necesita la adopción de medidas precautorias: por ejemplo, cuando se sabe que llegará la resaca de un huracán los posibles daños resultan mínimos, si las autoridades y población desarrollan las precauciones correspondientes anticipadamente. El llamado de alarma indica la prevención de las emergencias y, por lo tanto, la necesidad de que los organismos establecidos enfrenten la situación de emergencia con su intervención.

Un desastre sucede cuando la sociedad o una parte de ella sufre daños severos y graves pérdidas. Su efecto puede, incluso, hacer que la estructura social se desajuste, impidiendo el cumplimiento de las actividades normales de la sociedad.

### 1.1.3 DECENIO INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE LOS DESASTRES NATURALES

En el ámbito internacional, la Organización de las Naciones Unidas reconoce la necesidad de prestar atención al fomento de la cooperación entre las naciones para mitigar los desastres naturales, bajo este principio se decretó a la última década del presente siglo como el “Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales”.

Por ello, el segundo miércoles de octubre de cada año, se celebra el Día Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales. Aprobado por la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas, mediante acuerdo del 20 de marzo de 1990, enmarcado a su vez en la Resolución 42169 del citado organismo, a través del cual designa a la década de los noventa, como un decenio en que la comunidad internacional, con los auspicios de las Naciones Unidas, prestará especial atención al fomento de la cooperación internacional, con el propósito de reducir los desastres naturales y sus efectos, protegiendo vidas humanas y el patrimonio de las personas con mayor eficiencia.

Considerando que los desastres naturales han afectado negativamente a la existencia de muchas personas y han ocasionado considerables daños a la infraestructura y a la propiedad en el mundo entero, especialmente en los países en desarrollo.

Los principios básicos que se plantearon en el seno de la asamblea de la Naciones Unidas tuvieron el propósito de alentar a la comunidad internacional sobre la importancia que reviste la atención al tema de la protección civil, sobre todo, cómo afectan los desastres naturales a la población, ocasionando daños en sus personas, en sus propiedades y en su hábitat, teniendo en cuenta en particular las necesidades de los países en desarrollo, así como destacar en ellos la importancia de la protección ambiental para prevenir los desastres naturales y mitigar sus efectos.

Se reconoció la necesidad de que la comunidad internacional demuestre la firme determinación política necesaria para movilizar y utilizar los conocimientos científicos y técnicos existentes a fin de mitigar los desastres naturales, considerando las condiciones de los países en desarrollo. Reconoce además que la comprensión científica y técnica respecto de las causas y efectos de los desastres naturales y los medios de reducir las pérdidas humanas y materiales han progresado en tal medida que una acción concertada encaminada a reunir, difundir y aplicar esos conocimientos mediante programas nacionales, regionales y mundiales podría tener efectos muy positivos a ese respecto.

La ONU decide que el objetivo del decenio es 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 desastres naturales, y que sus metas son:

- A) Mejorar la capacidad de cada país para mitigar los efectos de los desastres naturales con rapidez y eficacia.
- B) Establecer directrices y estrategias apropiadas para aplicar los conocimientos existentes, teniendo en cuenta las diferencias culturales y económicas entre las naciones.
- C) Fomentar las actividades científicas y técnicas encaminadas a subsanar las deficiencias críticas de los conocimientos a fin de reducir las pérdidas de vidas y de bienes.
- D) Difundir la información existente y la que se obtenga en el futuro sobre medidas de evaluación, predicción, prevención y mitigación de los desastres naturales.
- E) Elaborar medidas para la evaluación, predicción, prevención y mitigación de los desastres naturales mediante programas de asistencia técnica y transferencia de tecnología, proyectos de demostración y actividades de educación y formación adaptados al tipo de riesgo y al lugar de que se trate, y evaluar la eficacia de esos programas.

#### 1.1.4 SEGURIDAD NACIONAL Y PROTECCION CIVIL

El diagnóstico que elaboró la Comisión Consultiva y de Participación Social para la Protección Civil, explica que en 1986, cuando el Ejecutivo Federal decretó las Bases para el Establecimiento del SINAPROC, “los ciudadanos, así como los técnicos y especialistas que integran la Comisión Nacional de Reconstrucción, concibieron que la culminación del proceso correspondiente debería transitar necesariamente, por las etapas de conceptualización, organización y puesta en marcha”.

Con el paso del tiempo, el SINAPROC establece las condiciones de su propio desarrollo, principalmente en la adecuación de sus marcos teóricos, conceptuales y de organización. Así en su etapa de conceptualización, la protección civil debe considerarse un elemento que es necesario definir como una aportación importante al concepto de Seguridad Nacional, pero también al de bienestar social.

En este orden de ideas, las Bases para el establecimiento del SINAPROC, señalan que “conservar y proteger a la sociedad, constituye, la primera tarea del Estado, como una de las funciones más antiguas y tradicionales, aquella que corresponde a su naturaleza y esencia”.

De esa función del Estado, se deriva la protección a los ciudadanos frente a los peligros y riesgos de desórdenes o trastornos provenientes de elementos, agentes o fenómenos, naturales o humanos, que pueden dar lugar a desastres, con la trágica e irreparable pérdida de vidas humanas, la destrucción de bienes materiales, el daño a la naturaleza y la interrupción de la vida cotidiana. De tal manera, un desastre obliga a actuar a las instituciones del gobierno, a poner en marcha su capacidad para afrontar emergencias y a reestablecer en el menor tiempo posible las actividades esenciales de la sociedad.

Asimismo, la protección civil, como una acción de gobierno que convoca, aglutina y coordina los recursos y acciones enmarcadas en otras políticas específicas, incide desde el punto de vista de la Seguridad Nacional en su campo de acción dentro del territorio nacional, y en distintos marcos jurídicos, como son: Defensa Nacional, Seguridad Pública, Marina, Comunicaciones y Transportes, Energía Nuclear. Desde la óptica de Desarrollo Social, también interactúa con los ámbitos de Salud, Vivienda, Ecología, Desarrollo Urbano y Rural, Alimentación, Población. Desde el punto de vista internacional, otro marco jurídico de interacción de la protección civil son las Relaciones Exteriores, como es el caso de la ayuda internacional y el intercambio de conocimientos y tecnología.

De lo anterior se deduce que un problema propio de la protección civil, cuando rebasa las instancias encargadas de atenderlo en condiciones extraordinarias de operación, entonces se puede traducir en una situación de ingobernabilidad y por tanto convertirse en un asunto de Seguridad Nacional. Un desastre mal atendido por las autoridades responsables, origina inconformidad social, abre una condición de vulnerabilidad en el interior y de indefensión ante el exterior, pudiendo originar un vacío de poder en la relación gobernante-gobernado.

Para analizar las múltiples implicaciones de la definición de Seguridad Nacional haremos un acercamiento a su definición, su evolución y su condición actual, para comprender su vinculación con la protección civil.

El concepto de seguridad hay que entenderlo en su debida dimensión e importancia de lo que significa para el desarrollo actual de una nación con necesidades, intereses y aspiraciones propias. Si la acción humana se caracteriza por el ejercicio de la libertad y de la racionalidad, los intereses individuales y colectivos deben confluir en el proceso de convivencia social de tal suerte que la articulación armónica de ambos se oriente para alcanzar el desarrollo político, económico, social y cultural. Seguridad y desarrollo se presentan así como dos conceptos complementarios dentro de los fines y los medios que corresponde realizar al Estado.

La seguridad “es una necesidad de la persona y de los grupos humanos, así como un derecho inalienable del hombre y de las naciones. Bajo cualquier ángulo tiene un valor relevante, ya sea desde el punto de vista religioso, filosófico, antropológico, sociológico, jurídico, político, económico o militar”. (3)

Seguridad implica protección, defensa, libertad, salvedad y tranquilidad ante las amenazas. Es una exigencia fundamental del hombre que tiene por objeto el goce pleno de sus derechos en sociedad; así la seguridad del ser humano es una parte esencial de su naturaleza racional. La vida en comunidad genera una serie de necesidades colectivas que repercuten en la conceptualización de seguridad, y que por tanto implican condiciones estables para las relaciones políticas, económicas y sociales.

El Estado tiene como una función sustantiva la de proporcionar seguridad a la población, ante las amenazas a su integridad, y es el Estado como monopolizador del uso de la fuerza, quien le confiere al gobierno los medios para imponer el orden social con apego a la ley. Así, el Estado como generador de normas jurídicas que regulan la conducta del hombre en sociedad, establece la seguridad en la vida social, de tal suerte que la legitimidad en el uso de la fuerza coactiva del Estado de Derecho remite a la seguridad jurídica.

Los llamados intereses nacionales se encuentran definidos por la expresión de los deseos colectivos despertados por las necesidades del pueblo y, por su parte, los objetivos nacionales representan la cristalización de esos intereses y aspiraciones. Por lo tanto, resulta evidente la necesidad de lograr una correcta identificación de los objetivos nacionales en función de que sean un fiel reflejo de lo que quiere la comunidad nacional, ya que de ello depende la legitimidad de las acciones del gobierno.

Para garantizar la satisfacción de esas necesidades y posibilitar el goce de los derechos, la seguridad se encuentra vinculada a medidas concretas de protección de cuya eficacia depende la sensación de seguridad de una persona o grupo social en su desenvolvimiento.

Seguridad Nacional es un concepto relativamente nuevo, surge a finales de la Segunda Guerra Mundial y a lo largo de su historia cada país lo interpreta según sus condiciones internas y su panorama en el contexto internacional. Dentro de las Ciencias Sociales, es muy difícil precisar conceptos o definiciones de general aceptación, sin embargo existe una contribución muy valiosa que nos proporciona una idea más acabada e integral acerca de la Seguridad Nacional, para Luis Herrera Lasso es “el conjunto de condiciones políticas, económicas, militares, sociales y culturales necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que pueden traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior”. (4)

3.- Thiago Cintra, José. “Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo. Diplomado en Análisis Político. Colegio de México, 1991, pag. 40.

4.- Aguayo Quezada Sergio/ Michael Bagley Bruce, “En busca de la Seguridad Perdida” Pag. 391. Editorial Siglo XXI, México 1990.

Por estas razones el Estado debe crear un sistema de seguridad con la capacidad suficiente para preservar la libertad y la soberanía de la nación, impidiendo el sometimiento del pueblo; asegurar y garantizar la independencia política y la integridad de la Nación.

La seguridad de la Nación radica en el pueblo y es inherente a él, en consecuencia, cada Estado debe afrontar su seguridad nacional organizando sus recursos y con el esfuerzo, la voluntad y la conciencia de su pueblo aspirar a una común tarea de colectiva responsabilidad. Se manifiesta entonces para la protección civil, un ámbito de corresponsabilidad gobierno-sociedad que dentro de la esfera de la seguridad nacional, ésta relación encuentra un punto de vinculación.

Este libre desarrollo de un Estado, sin intervenciones del exterior, con pleno ejercicio de su soberanía y en el marco jurídico de la autodeterminación, es lo que busca la seguridad nacional, mediante la coordinación de todas sus actividades y la acción decidida de sus instituciones, entre ellas, el respaldo potencial de sus Fuerzas Armadas.

Es decir, en el concepto de seguridad nacional se interpreta que no existe entidad más adecuada para proporcionar seguridad que el Estado. Las acciones de seguridad nacional tienen que ver entonces con todo aquello que pone en peligro al Estado y lo que pudiera atentar contra la paz entre naciones. Como propósito de la acción del Estado se encuentra la protección de los intereses nacionales entre los que destacan, en la doctrina tradicional, la integridad territorial y la soberanía que implica la libertad de un pueblo para autodeterminarse en su forma de gobierno.

La seguridad nacional refleja a la Nación como un todo, es decir integra las concepciones de seguridad individual y colectiva para proporcionar en un determinado territorio el clima de orden y tranquilidad necesarios para que las actividades nacionales se desarrollen en beneficio de la nación.

En el siglo XIX, la seguridad nacional en nuestro país, se concentró en la defensa de la integridad territorial frente a las amenazas que entonces surgieron del exterior y del interior del país. Al despuntar el siglo XX, durante la Revolución, se tenía poca idea del término, sin embargo, la seguridad de la Nación dejó de centrarse en la defensa territorial y se concentró en la estabilidad interna. Más bien eran claros los conceptos de soberanía y de no intervención en los asuntos internos del país, como lo demostró el Presidente Carranza al rechazar diplomáticamente la intervención a Veracruz.

Bajo la administración de los presidentes Alvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, el país vivió acontecimientos relevantes derivados de una negociación política, con los acuerdos de Bucareli, pero nunca se habló de seguridad nacional. Así como el presidente Cárdenas expropió el petróleo por causas de interés público.

La primera oficina que es creada con el nombre específico de *seguridad* fue en el sexenio de Miguel Alemán (1946-1952) como recordaremos el primer presidente civil, hecho que es muy significativo para nuestro análisis, pues cuando los militares dejan el poder, se crean en nuestro país las instituciones civiles para proporcionar su seguridad. Esta oficina se convierte en una oficina política y “se dedicó a perseguir seudocomunistas, miembros del PAN y otros” (5)

En la década de los setentas surge la Dirección Federal de Seguridad (DFS). Por primera vez aparece en un documento oficial, el concepto de seguridad nacional. En 1973 el Reglamento interior de la Secretaría de Gobernación le fija a la DFS, entre otras funciones la de “analizar e informar de hechos relacionados con la seguridad de la Nación”. Aunque en 1968 se crea el Servicio de Inteligencia Militar con connotación político-policíaco; es decir las tareas de seguridad se siguen confundiendo con las de policía.

En el sexenio de José López Portillo, se crearon como producto de la reforma administrativa, las llamadas cabezas de sector que agrupaban Secretarías con actividad análoga. Con Miguel de la Madrid se les modificó el nombre por el de gabinetes. Allí se contemplaba un gabinete de seguridad nacional. En el Plan Nacional de Desarrollo de este sexenio se da el primer esfuerzo por darle un contenido explícito y diferente a la Seguridad Nacional, se le define como “el desarrollo integral de la nación, como herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional”. En esa misma administración y tras los conflictos diplomáticos con EU, derivados de la muerte del Agente de la DEA (Drug Enforcement Agency), Enrique Camarena, el gobierno toma la decisión de desaparecer la DFS y crear la Dirección General de Investigaciones y Seguridad Nacional (DISEN).

Cuando arribó a la presidencia Carlos Salinas de Gortari, realiza transformaciones estructurales al planteamiento de la seguridad nacional. En su Plan Nacional de Desarrollo, incluye una modificación conceptual fundamental. Se utiliza con más frecuencia y soltura el término, en la forma como se concibe la seguridad de México frente al mundo y en que ya aparece explícitamente una agenda de amenazas a la seguridad. De esta manera el PND 1989-1994 sentencia “actuar con firmeza y anticipación, a fin de evitar todo acto externo que pueda convertirse en una amenaza a la seguridad nacional”. Se incluye explícitamente y por primera vez al narcotráfico como su principal amenaza, sin embargo se persiste en no precisar cuáles son o de dónde provienen en el exterior las posibles amenazas.

En 1988 se creó por Acuerdo Presidencial la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República, y tres meses después, en febrero de 1989, el presidente expide un nuevo Reglamento Interior para la Secretaría de Gobernación, donde el DISEN se transformó en Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), y entre sus atribuciones tiene la de “establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país”.

5.- Castillo, Adolfo. Revista Quórum No. 49 Enero 1997. Pag. 63. Publicación Mensual del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados.

Actualmente, bajo la administración del Presidente Ernesto Zedillo, se ha avanzado en materia legislativa, es decir en crear un marco normativo que respalde la Seguridad de la Nación en materia de amenazas internas con algunas implicaciones en el exterior. En este sentido se realizaron importantes reformas al Poder Judicial tanto en su estructura interna como en su operación; se creó la Ley Contra la Delincuencia Organizada, así como también se aprobó el Decreto que reforma diversas leyes fiscales en contra del *lavado* de dinero.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se establecen en términos muy generales las estrategias y líneas de acción para garantizar la seguridad nacional de nuestro país. En los Planes Nacionales de Desarrollo que se han mencionado, es notorio el cuidado oficial en no precisar quienes son los enemigos y en omitir la posibilidad de que E.U. pueda amenazar a la seguridad. La falta de criterios explícitos es importante porque impide evaluar la validez de las decisiones gubernamentales y dificulta la inclusión de otros problemas. En contraparte, el gobierno estadounidense establece más claramente sus estrategias de seguridad nacional y señala deliberadamente quiénes la ven amenazada. Así lo indica un reporte de Seguridad Nacional de la Casa Blanca en Washington, bajo el título "Una estrategia de seguridad nacional para un nuevo siglo". (6) En el cual identifica las principales preocupaciones de seguridad nacional para E.U. en el hemisferio occidental como de índole transnacional y cita al narcotráfico, crimen organizado, lavado de dinero, inmigración general e inestabilidad generada por corrupción o conflicto social o político. En dicho informe, el gobierno de E.U., consagra el principio de la cooperación y la colaboración con países clave o aliados, como es el caso de México.

Es importante señalar que E.U. contempla en su agenda de seguridad nacional, cuestiones mercantiles, terrorismo internacional y de manera especial el tema de la protección al medio ambiente, la ciencia y la tecnología. Por la relación de vecindad e inequidad con la potencia del norte, sería factible pensar que México se adhiere a la agenda de Washington, adecuando sus acciones, en lo que E.U. considera que afecta su seguridad.

Para redefinir nuestra seguridad debemos considerar elementos sustanciales como los criterios fundamentales de la teoría del Estado tales como consenso, legitimidad, legalidad, institucionalidad, soberanía, autonomía, identidad e intereses nacionales; debiendo ser los ejes sobre los cuales debe girar el debate entorno a la seguridad nacional. Sin embargo, en nuestro país no existe un concepto definido sobre el particular, y la falta de visión a largo plazo hace que se ajuste a las condiciones y circunstancias del gobierno en turno, facilitando la confusa interpretación en las instituciones nacionales. Para una adecuada política de seguridad nacional que integre y delimite las acciones del gobierno mexicano que permita evolucionar la doctrina de la seguridad y tiendan a conformar una agenda para el futuro del país, es necesario orientarse a reforzar el sentido de la democracia, la justicia social y la soberanía, que simultáneamente contemple las circunstancias derivadas de la realidad imperante dentro y fuera de nuestras fronteras.

6.-Periódico "El Universal". Corresponsal en Washington, 24 de Mayo de 1997.

Así como en el Sistema Nacional de Protección Civil se ha avanzado en consolidarlo como un cuerpo legal y administrativo derivado de la Administración Pública con una importante participación social, es necesario hacer un esfuerzo para que bajo una visión de conjunto la política de seguridad nacional se desarrolle de manera tal que evite distorsiones entre la concepción teórica, política y operativa.

En la compilación que hace Sergio Aguayo Quezada, en la obra “En busca de la Seguridad Perdida”, se llega a una conclusión central; la Seguridad Nacional mexicana tiene dos grandes retos:

- Uno, puramente intelectual; avanzar en la resolución de los problemas teóricos.
- Y segundo, evidentemente político; la necesidad de la nación de construir o fortalecer aquellas instituciones y prácticas vinculadas con la seguridad nacional.

## 1.2 ANTECEDENTES

En la historia de México hay elementos suficientes para explicar la importancia del estudio y de la prevención de los desastres. Nuestra memoria colectiva se nutre de hechos que explican también la necesidad de convertir la prevención en parte de nuestra cultura. El documento que contiene las “Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil” desarrolla un importante acercamiento de carácter histórico que relata los antecedentes de la protección civil, desde la época prehispánica hasta mediados de los años ochentas en nuestro siglo. En el presente trabajo elaboraremos una breve reseña que tras analizar otros documentos ilustrará el actual apartado.

Antes de la conquista española, Cuicuilco centro ceremonial del Altiplano fue afectado por la explosión del Volcán Xitle. Teotihuacán, habitada durante mil años por una creciente población que deterioró el entorno hasta degradar tierras fértiles y bosques, acabó por ser abandonada tras una fuerte crisis social. Esto configuró desde aquel entonces, una calamidad de tipo socio-organizativo fundada en agentes de carácter económico y ecológico. En las crónicas más antiguas se menciona también que a los nueve años del reinado de Moctezuma crecieron las aguas y se inundó toda la ciudad y fue cuando, por consejo del Rey de Texcoco, se construyó la famosa albarrada que circundaba por el oriente a la ciudad de Tenochtitlan.

La historia antigua de México registra numerosos sismos, como el de 1469, que fué interpretado como presagio del triunfo mexicana. Durante la Conquista se produjo el fin de un imperio y el deterioro de una civilización. Esta calamidad vino acompañada de muchas otras, produciendo toda una serie de desastres, secuelas de epidemias, sismos, huracanes e inundaciones los cuales en un lapso relativamente corto alcanzaron prácticamente a exterminar a la población indígena que los españoles encontraron a su arribo.



En la época colonial diversos escritos de la época reflejan la vulnerabilidad del territorio nacional ante los embates de la naturaleza, es bueno saber que Gómez de la Cortina en 1845 en el escrito a los editores de su época les dijo: “se advierte que en nuestras regiones intertropicales ejercen una influencia muy particular y notable la primavera y el otoño, y que sin duda por esta causa en ambas estaciones son mas frecuentes los terremotos desde marzo hasta mayo, y desde principios de septiembre hasta fines de noviembre”.

Daniel Rodríguez Velázquez en su obra “Desastres y Sociedad en la Ciudad de México”, nos comenta, en los últimos años del virreinato, bajo la influencia de las ideas de la ilustración, las autoridades virreinales empezaron a incorporar otras medidas, tales como llamados a la calma, control de las zonas dañadas para evitar robos, prohibir o limitar la circulación de carruajes y carretas en dichas zonas, organización de comisiones para la inspección y evaluación de daños. También el mismo autor nos comenta que durante el siglo XIX el Ayuntamiento disponía de un conocimiento más elaborado acerca de las medidas a tomar en caso de sismo, como sucedió en 1846, cuando se dictaron disposiciones de emergencia, tales como: organizar a regidores y auxiliares en cuarteles para que, conjuntamente con el gremio de los arquitectos de la ciudad evaluaran los daños en edificios públicos (destacando hospitales, cárceles y conventos), y elaboraran los informes correspondientes a fin de aportar datos para que las autoridades decidieran que hacer, si demoler o apuntalar las construcciones, según su estado.

Las crónicas dan cuenta que el 28 de marzo de 1787 se registró un fuerte temblor en la ciudad de México, en donde se dividió en nueve cuarteles la ciudad de acuerdo a las disposiciones del Ayuntamiento. Igualmente durante los sismos de 1985 el Distrito Federal se dividió en nueve zonas de desastre. El 18 de Junio de 1888, en la ciudad de León Guanajuato, denominada entonces “la perla del bajo”, era la tercera ciudad en importancia sufrió una terrible inundación causando la destrucción de 1.390 casas, 265 muertos, 1.420 desaparecidos, cinco mil familias quedaron en la miseria de una población de 52 mil habitantes, el éxodo que provocó el desastre que mermó su población no se recuperaría hasta 1910.

Parece ser que los antecedentes más remotos de la protección a la población, datan del Siglo XVIII , con el establecimiento de los *serenos* en la Nueva España, los cuales eran los responsables de mantener la serenidad y custodiar el orden por las noches, así como también tenían la función de “apaga fuegos” en caso de siniestros, además de “dar la alarma” con su silbato a la población cuando esta dormía, en caso de presentarse una calamidad. Su labor terminaba a las seis de la mañana, los serenos dejaron de serlo a partir de 1790, para ser sustituidos por policías auxiliares, provocando el desempleo entre los *serenos* al ponerse en toda la ciudad de México iluminación de gas. (7)

Iñigo y Nacif, en recopilaciones históricas sobre la policía en la ciudad de México, describen el papel de este cuerpo de seguridad para enfrentar diversos problemas en la ciudad, desde operaciones de auxilio en barrios inundados, el rescate de “menesterosos” que morían de frío en las calles y el control de motines cuando indios y mulatos se rebelaron en contra de la especulación con el maíz y otros viveres en 1692. También se hace referencia al papel de la policía para enfrentar incendios en la obra de Hira de Gortari y Hernández Franyuti (8) que señala “en 1790 el Virrey Conde de Revillagigedo expidió el primer reglamento en la materia, que establecía los lugares más vulnerables (tlapalerías y otros), las formas de organización barrial para enfrentar los siniestros y las atribuciones de la policía.”

No fue hasta el 11 de diciembre de 1871, durante la gestión del Presidente Benito Juárez cuando se crea el primer cuerpo de bomberos organizado para la Ciudad de México, a consecuencia de un incendio que sucedió en la plaza del volador. Asimismo durante la administración de Benito Juárez se llevaron a cabo varios programas destinados a la vigilancia y auxilio a vecinos en caso de siniestros.

Otro relato importante de los desastres que ha sufrido el territorio nacional se refiere cuando entre el 10 y el 26 de junio de 1888, la República Mexicana vivió una de las peores épocas de lluvia del Siglo XIX, afectando a las poblaciones de Acapulco, Fresnillo, Zacatecas, Salinas Victoria, Zumpango, Lagos de Moreno, el Istmo de Tehuantepec, Apatzingan, Querétaro, Huamantla, y desde luego la Ciudad de México. Esto como producto de fenómenos hidrometeorológicos, el 28 de Junio de 1888, la Cámara de Diputados decreta la instalación de una Junta Directiva de Socorros y el 30 del mismo mes, se denomina “Junta General de Socorros”, a partir de esa fecha sirvió para atender todo lo relativo a casos de desastre. Como un dato importante que va sentando las bases de coordinación para el auxilio a la población en casos de desastre, la Junta General de Socorros, giró instrucciones para que el 1er. Batallón de Zapadores de Guanajuato participara en las tareas de auxilio y salvamento, en donde los elementos del Ejército participaron para atender la emergencia.

Así, continuando con estos breves relatos de la historia de los desastres, arribamos al Siglo XX hasta donde como observamos anteriormente la improvisación de medidas ante la presencia de un desastre fue una práctica cotidiana con escasos resultados. Los desastres hasta la primera mitad del presente siglo, no se daban aislados, en muchas ocasiones uno era consecuencia de otro, por lo que además de una inundación, terremoto o epidemia, también seguían generalmente una época de hambre y rapiña en la desesperación de alguna parte de la población de conseguir alimentos y medicinas. Sin embargo a medida que va evolucionando el siglo XX, el gobierno en turno va coordinando esfuerzos y orientando recursos para el bienestar social de la población y en ese tenor se avanza limitadamente para proporcionar una respuesta coordinada y coherente en el apoyo a la población en caso de desastre, pero aún, según comentario de Mario Garza, sin superar las “prácticas gubernamentales de excepción o de urgencia, improvisando medidas”.

8.- Hira de Gortari Rabiela y Regina Hernández Franyuti. “Una historia compartida: la Ciudad de México y el Distrito Federal”.

El 5 de Julio de 1909, se organiza la primera mesa directiva de la Cruz Roja, cuyo presidente fue el Gral. Manuel Mondragón, el decreto 401 de la Secretaría de Guerra y Marina expedido por el Presidente Porfirio Díaz ratificado por el congreso el 21 de febrero de 1910, se reconoce la personalidad jurídica de la Asociación Mexicana de la Cruz Roja y se declara institución de utilidad pública. (9) Con las inundaciones catastróficas de la ciudad de Monterrey en agosto de 1909 y el terremoto de junio de 1911, cuando realizó su entrada Francisco I. Madero a la capital, ocurrió un temblor cuya magnitud ha sido uno de los cinco más fuertes de este siglo (7.8 grados en la escala de Richter), aparece por primera vez el emblema de la Asociación Mexicana de la Cruz Roja en las tareas de rescate de víctimas, mitigación de los daños, así como en las labores asistenciales para atender a los damnificados de ambos desastres

Es importante mencionar, los intentos del gobierno por proteger a la población ante una problemática mundial como lo fue la Segunda Guerra Mundial, así señalamos los Diarios Oficiales de la Federación de los días 13 y 31 de Agosto de 1942, en el primero la Secretaría de Gobernación publica el Decreto que instituye en la República, el "Servicio de Protección de la Población Civil contra Agresiones Aéreas". En el segundo encontramos que la Secretaría de la Defensa Nacional publica el Decreto que "Instituye la Defensa Civil", ambos decretos involucran la participación de la Secretaría de Gobernación y a las Fuerzas Armadas así como a la población, en un intento incipiente de crear una corresponsabilidad entre autoridades y gobierno.

Esta concepción bélica de la protección civil, tenía como imperativo proteger a la población de posibles bombardeos y ataques del enemigo, recordemos que en nuestro país se apoyó militarmente a las potencias aliadas durante la Segunda Guerra Mundial con la participación del Escuadrón 201. La dirección de estos programas, incluidos los de orientación y propaganda estuvieron a cargo de las fuerzas militares, con la distensión de la guerra, la conceptualización fue madurando hacia una defensa de los bienes de la sociedad, su entorno y la preservación de la vida ante los eventos imprevistos de la naturaleza y accidentes provocados por la mano del hombre, dejando la administración de estos programas en manos de organismos gubernamentales y en algunos casos en organizaciones civiles capacitadas para ello.

La Comisión Consultiva de Participación Social para la Protección Civil al respecto comenta que en un principio la defensa civil fue definida "como la actitud responsable de un Estado para preservar la seguridad de su territorio y población durante un evento o conflicto armado. Este concepto, sin embargo, debe continuar avanzando hacia la connotación de seguridad civil, entendida como la corresponsabilidad de Estado e individuos, de buscar y garantizar su seguridad, la de su núcleo familiar, bienes y entorno, ante fenómenos destructivos de origen diverso". (10)

9.-Manual Nacional Normativo y Operativo de Socorros para Casos de Desastre  
Serie 3000. México 1998.

10.- Comisión Consultiva y de Participación Social para la Protección Civil.  
Propuesta. México 1994.

A raíz del sismo del 28 de julio de 1957, el cual es otro de los cinco sismos más fuertes de este siglo (7.7 grados en la escala de Richter) se emite un nuevo reglamento de construcción para la Cd. de México, publicado el 10 de diciembre de 1957, en donde "se divide el D.F. en tres zonas: Lagos, Transición y Montañas" (11). El primero de octubre de 1961, se publica en el Diario Oficial, el Acuerdo que crea el "Consejo Nacional de Prevención de Accidentes", durante la administración del Presidente Adolfo López Mateos, adscrito a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, con objeto de reducir los accidentes del trabajo. También los fenómenos hidrometeorológicos han afectado sensiblemente el territorio nacional durante el presente siglo, como fué el caso del huracán "Janet", que destruyó gran parte de los municipios de Chetumal y Xcalag en 1955 y dejó un saldo de aproximadamente 200 muertos. Y durante la década de los ochentas el huracán "Olivia" que afectó la costa del Pacífico en 1982; ese mismo año el "Paul" que arrasó varios pueblos de Sinaloa y Baja California; el "Rosa" que azotó las costas de Guerrero y el "Tico" que causó graves daños en Mazatlán. Así como en la presente década los huracanes "Gilbert" y "Pauline".

En 1966, a consecuencia del desbordamiento del Río Pánuco, que provocó graves daños en los estados de Veracruz y Tamaulipas, hubo la necesidad de auxiliar a la población, así el entonces titular del Poder Ejecutivo Federal, el Presidente Gustavo Díaz Ordaz instruyó a la Secretaría de la Defensa Nacional, diseñar e instrumentar un plan para atender a la población en caso de emergencia, que acudiera de inmediato al auxilio de los habitantes de las zonas afectadas. En cumplimiento a este mandato y derivado de la Planeación Estratégico-Militar, se elaboró el Plan DN-III-E. (12) El Presidente de la República o en su caso el Secretario de la Defensa Nacional, pueden ordenar la puesta en marcha del Plan DN-III-E, posteriormente se crea un grupo central de auxilio en donde el General Secretario de la Defensa es el Presidente Ejecutivo, dependiendo de éste se encuentra el grupo de auxilios de zona que le corresponde al Comandante de Zona Militar en cuestión. Posteriormente le sigue un grupo de auxilio de la localidad a cargo del oficial responsable y por último un grupo de auxilio local que estará a cargo de los vecinos de la zona afectada.

Según estudios realizados por el CENAPRED (Centro Nacional de Prevención de Desastres) durante el presente siglo han ocurrido en nuestro país un poco más de 30 temblores con magnitud superior a siete grados, y prácticamente la totalidad de los sismos se han generado en las costas del Pacífico entre Jalisco y Chiapas. La sismicidad en la República Mexicana se debe principalmente a la actividad y al desplazamiento abrupto de las placas tectónicas de Cocos, Pacífico, Norteamérica, Caribe y Rivera, así como a las fallas geológicas que lo cruzan y lo circundan. La erupción más antigua de la que se tiene referencia, dentro de las sesenta y ocho que se tienen registradas, corresponde al volcán "el Cichón", en Chiapas, cuya erupción más reciente, ocurrida en 1982, generó múltiples víctimas, sepultando varias de las poblaciones que se encontraban a su alrededor y arrojando graves pérdidas en materia de agricultura y ganadería.

11.- García Acosta Virginia / Suárez R. Gerardo. "Los sismos en la historia de México

12.- Plan DN-III-E. Auxilio a la Población en Caso de Desastre. Secretaría de la Defensa Nacional. Estado Mayor.

El 4 de mayo de 1972, el entonces Presidente Luis Echeverría Álvarez, crea la "Comisión Permanente de Auxilio para el Distrito Federal en Casos de Siniestro", debido a un incendio, que afectó algunas zonas de las delegaciones Tlalpan, Xochimilco y Coyoacán, a fin de proporcionar ayuda a los damnificados.

En 1981, se crea el Sistema de Protección y Restablecimiento para el Distrito Federal (SIPROR). Este organismo se diseñó por encargo del Departamento del D.F. al Instituto de Ingeniería de la UNAM, con el fin de "planear la revitalización del centro histórico en el contexto de los factores de mitigación sísmica para el área metropolitana de la Ciudad de México" y con ello profundizar en los estudios para proteger y restablecer de la mejor manera a las personas y bienes contra posibles desastres futuros de esta ciudad. El SIPROR quedó originalmente adscrito a la Secretaría General de Protección y Vialidad. Después de los sismos de 1985 el SIPROR se transformó en la Dirección de Protección Civil dependiendo de la Dirección General de Gobierno del Departamento del Distrito Federal.

Nuestra historia contemporánea refiere las consecuencias de la explosión demográfica, la concentración urbana y el desarrollo industrial, tres de los fenómenos que han elevado notablemente los riesgos y multiplicado la magnitud del costo social de los daños a que ha estado expuesta la población, en las personas y sus bienes. Un desastre previo a los sismos del 85, que representan el parteaguas del desarrollo moderno de la protección civil en México, ocurrió el 19 de noviembre de 1984 con la explosión de millones de litros de gas combustible en el municipio de San Juan Ixhuatepec, en el Estado de México, que constituyó una de las peores catástrofes industriales por las cientos de vidas que cobró, las miles de personas que resultaron heridas, y los cuantiosos daños y pérdidas materiales. Así como también se tiene como experiencia histórica reciente el derrame de hidrocarburos provocados por el pozo Ixtoc I en la sonda de Campeche en 1979.

Fue a partir de la situación de emergencia generada por los sismos de 1985, desastre que rebasó la capacidad de los recursos disponibles, que los problemas asociados a las calamidades empezaron a ser objeto de la atención nacional, generando la imperiosa demanda social de establecer un sistema de prevención y respuesta ante las catástrofes, manifestando ampliamente en la generosa participación de la sociedad civil en las tareas de rescate y la ayuda a los damnificados.

La República Mexicana, como todos los países, afronta año con año, problemas derivados de la ocurrencia de fenómenos naturales o humanos, más numerosos y difíciles de resolver, por lo que el Gobierno de la República tiene que encarar el imperativo de aplicar mayores y mejores recursos, para atender las necesidades básicas de seguridad de la población. Al dar una mirada al contexto histórico constatamos que la ocurrencia de calamidades, así como el esfuerzo del hombre por prevenirlas no son eventos nuevos. En efecto, los fenómenos naturales se han registrado desde tiempo atrás en el territorio nacional, pero solamente su interacción con los núcleos humanos y la infraestructura física es lo que los ha configurado como desastres.

A partir de 1986, la respuesta ante los fenómenos perturbadores que han ocurrido en el territorio nacional, se instrumenta por lo dispuesto en el Sistema Nacional de Protección Civil, que sobre la base de su análisis, estableceremos criterios para recapitular su capacidad de respuesta y operación ante los embates de las calamidades a partir de su establecimiento. También para descubrir la enorme participación social a través de una cultura de la protección civil que prácticamente empieza a generarse a partir de los sismos de 1985.

### 1.3 CLASIFICACIÓN DE FENOMENOS PERTURBADORES

Las Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, presentan la siguiente clasificación de acorde a sus características y efectos:

#### Geológicos

Se producen por la actividad de las placas tectónicas, fallas continentales y regionales que circundan la República Mexicana.

- Sismos, Vulcanismo, Hundimiento Regional, Deslizamientos, Colapso de Suelos, Deslaves, Flujo de Lodo, Agrietamiento, Tsunami o Maremoto, Erosión de Suelos.

#### Hidrometeorológicos

Se derivan de la acción violenta de los agentes atmosféricos.

- Vientos, Ciclones, Huracanes, Lluvias Torrenciales, Trombas, Inundaciones, Sequías, Temperaturas Extremas, Inversión Térmica, Granizada, Nevada, Tormentas Eléctricas.

#### Químicos

Se relacionan íntimamente con el desarrollo industrial y tecnológico, asentamientos humanos y al uso de diversas formas de energía. Otro evento que tiene también una gran incidencia son los incendios forestales.

- Incendios forestales y urbanos, explosiones, radiaciones.

#### Sanitarios

Se vinculan estrechamente con el crecimiento y salud de la población, así como con la industria.

- Contaminación de aire, tierra y agua, epidemias, envenenamientos masivos, plagas, lluvia ácida.

#### Socio-organizativos

Se originan en las actividades de las concentraciones humanas o en el mal funcionamiento de un sistema de subsistencia que proporciona servicios básicos

- Concentraciones masivas de población, accidentes aéreos, terrestres, marítimos y pluviales. Interrupción o desperfectos en el suministro de la operación de servicios públicos y sistemas vitales.

## 1.4 OBJETIVO FUNDAMENTAL

El objetivo básico del Sistema de Protección Civil acorde al documento de las bases para su establecimiento es el de:

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

### Objetivos Generales

Del objetivo básico se desprenden objetivos de finalidad, de función, de apoyo administrativo y de ordenación territorial.

### Objetivos de Finalidad

- Afirmar el sentido social y la función pública de la protección civil.
- Crear y extender una conciencia y una cultura de la protección civil y aún de la autoprotección.
- Establecer un nuevo orden nacional de participación de los sectores público, privado y social integrando el Sistema Nacional y los sistemas Estatales y Municipales en el ámbito de la protección civil.

### Objetivos de Función

- Fortalecer y extender las funciones de la protección civil, normativas, operativas, de coordinación y de participación a fin de mejorar la calidad de la función pública y ampliar sus efectos a toda la población.

### Objetivos de Apoyo

- Objetivos generales de apoyo a la tarea de la protección civil, mismos que cubren un espectro que va desde la planeación hasta el control. Estos objetivos consisten en reestructurar el aparato de apoyo a la protección civil, para permitirle alcanzar sus objetivos de finalidad y de función a través de: mejorar y fortalecer la administración del Estado en esta materia; revisar el marco jurídico; estructurar una organización eficiente y moderna del sistema; utilizar con eficiencia el potencial de los recursos nacionales; fomentar y alentar la formación de recursos humanos; impulsar la tecnología nacional; alentar la participación de la colectividad; producir, proveer y mantener instalaciones de prevención y evaluar permanentemente el impacto de la protección civil en los afectados y mantener una retroalimentación continua y permanente.

### Objetivo de Ordenación Territorial

- Buscará lograr la mejor ordenación de la infraestructura, la estructura y los grandes equipamientos de protección civil en el espacio nacional, y procurará dotar a los estados y municipios, y en particular a los núcleos de población de acuerdo con sus características, del equipamiento requerido en todo tipo de lugares y actividades.

### Objetivos Específicos

- Del objetivo básico se desprenden dos objetivos específicos:

- 1) Establecer, reforzar y ampliar el óptimo aprovechamiento de las acciones de prevención para conocer y reducir los efectos destructivos en la eventualidad de un desastre.
- 2) Realizar materialmente las acciones de auxilio y rehabilitación inicial para atender las consecuencias de los efectos destructivos en caso de que se produzca un desastre.

En el siguiente capítulo, se analiza la estructura del Sistema Nacional de Protección Civil, desde su integración a nivel federal, estatal y municipal, que le permite respuestas operativas a nivel institucional, así como concertación y colaboración entre las diversas instancias que participan en él.

Los organismos que a continuación se describen, son los responsables de desplegar las acciones que permiten la operación del propio sistema con base en las atribuciones que les fueron asignadas a través de leyes y reglamentos; del establecimiento de convenios y acuerdos de coordinación y participación; y de la aplicación de los programas, planes y procedimientos de actuación correspondientes. En este ámbito corresponde a la Secretaría de Gobernación normar, coordinar y supervisar al propio SINAPROC tanto en tiempos de normalidad, como durante situaciones de emergencia.

Para delimitar la responsabilidad de preparación, respuesta y recuperación, los compromisos de participación ordenada y funcional de las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que actúan en el marco de la protección civil, se cuenta como documento rector con el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil, que establece los criterios, define funciones y responsabilidades de carácter general que cada instancia debe observar antes, durante y después de una situación de emergencia.

De esta forma, con la precisión de los ámbitos de operación y responsabilidad en los que se desenvuelve la actuación de las instituciones del gobierno de la República, encuentra una clara expresión la protección civil. En este esquema, es necesario intensificar los esfuerzos de planeación, programación, organización y ejecución, dado que inmersos en el Sistema Nacional de Protección Civil, permitirá consolidar estrategias en la materia.



## CAPITULO SEGUNDO

### EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL

#### 2.1 ANTECEDENTES Y ORIGEN.

Históricamente, el Sistema Nacional de Protección Civil surge el 9 de octubre de 1985, cuando por Acuerdo Presidencial se constituye la Comisión Nacional de Reconstrucción, destinada a resolver las necesidades de mayor urgencia planteadas por los sismos del 19 y 20 de septiembre de ese año. Esta comisión tuvo el fin de dirigir adecuadamente las acciones de auxilio a la población damnificada, sentar las bases para establecer los mecanismos, sistemas y organismos para atender mejor a la población en la eventualidad de otros desastres, incorporando las experiencias de instituciones públicas, sociales y privadas, de la comunidad científica y de la población en general.

La Comisión Nacional estuvo formada por seis comités, a los cuales se encomendó una tarea específica, dentro de la estrategia general de reconstrucción y recuperación, los comités que se crearon recibieron las denominaciones siguientes:

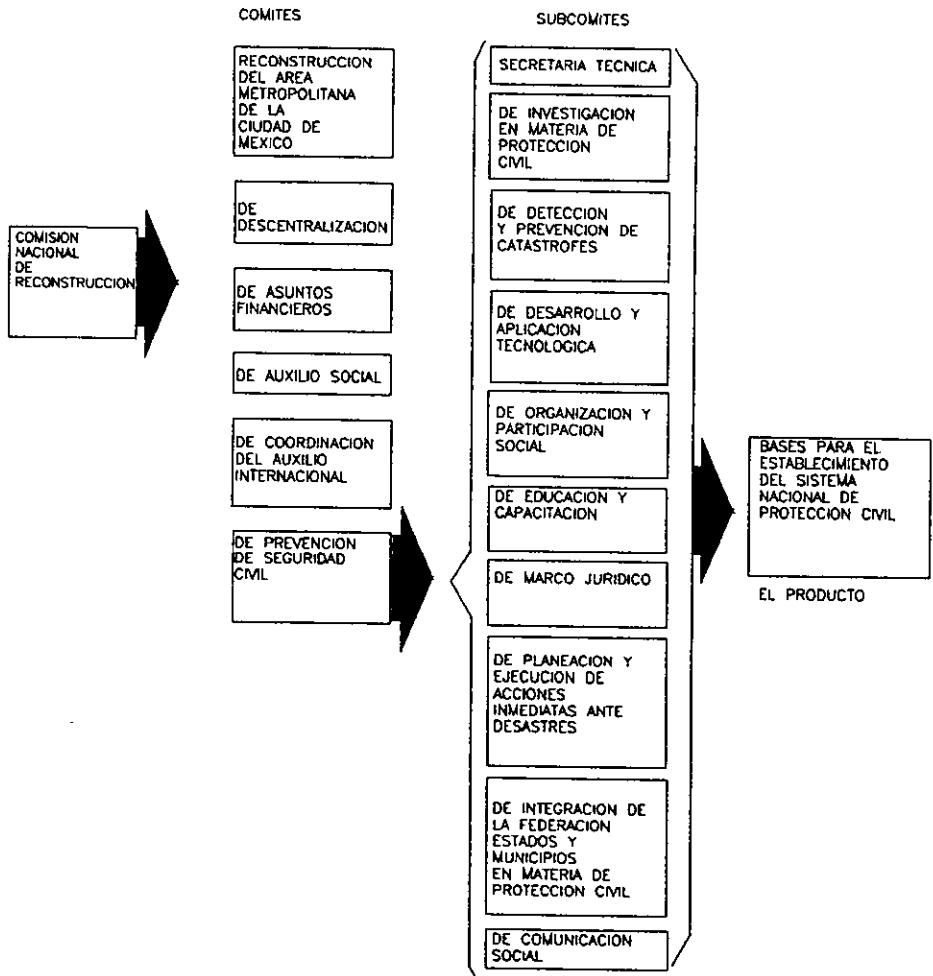
- 1.- De Reconstrucción del Area Metropolitana de la Ciudad de México
- 2.- De Descentralización
- 3.- De Asuntos Financieros
- 4.- De Auxilio Social
- 5.- De Coordinación del Auxilio Internacional; y
- 6.- De Prevención de Seguridad Civil

En el Acuerdo Presidencial del 9 de octubre de 1985, se consideró que el Comité de Prevención de Seguridad Civil, dentro del marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, "auxiliará a la Comisión Nacional de Reconstrucción como órgano encargado de estudiar y proponer todas las acciones relativas a la seguridad, participación y coordinación de la acción ciudadana, en caso de desastre". A este Comité se le asignó las siguientes funciones primordiales:

- Diagnosticar los riesgos previsible
- Diseñar planes y programas específicos de seguridad civil
- Recomendar los instrumentos de coordinación y concertación
- Coordinarse con las acciones de Estados y Municipios
- Organizar y establecer un Sistema Nacional de Protección Civil que garantice la mejor planeación, seguridad, auxilio y rehabilitación de la población y de su entorno ante situaciones de desastre, incorporando la participación de la sociedad en su conjunto.

Al Comité de Prevención de Seguridad Civil, se le encomendó entonces, fungir como órgano de consulta y participación ciudadana, con objeto de realizar los estudios que llevarán a establecer un Sistema Nacional de Protección Civil. (Gráfica 1)

## ESTRUCTURA DE LOS COMITES Y SUBCOMITES



Fuente: Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil.

Gráfica 1

En el acuerdo mencionado, se estableció como una de las funciones del Comité de Prevención de Seguridad Civil, “llevar a cabo estudios, análisis e investigaciones que con base en la tecnología disponible y en las experiencias obtenidas, permitieran planear, organizar y establecer el citado Sistema Nacional, mismo que debería integrar, elaborar y proponer:

- Preceptos legales, programas, estrategias, manuales e instrumentos de organización, operación y procedimientos.
- Todo aquello que logre la protección de la población civil tanto en la fase preventiva, como durante y después de los desastres.
- Para ello coordinará la participación de los sectores público, social y privado.
- Que garantizara la adecuada predicción, prevención, protección y auxilio a la población ante situaciones de grave riesgo colectivo o desastre, incorporando la participación de la sociedad civil”.

El Comité de Prevención de Seguridad Civil acordó la creación de nueve Subcomités para abrir la participación de partidos políticos, organismos públicos, sociales y privados; asociaciones, institutos de investigación y docencia; colegios de profesionales, especialistas en las distintas disciplinas relacionadas con la seguridad civil y, en general, a la ciudadanía, para que dieran lo mejor de sus conocimientos y experiencia para sentar las bases sobre las cuales pudiera apoyarse la conformación del Sistema Nacional de Protección Civil. Los nueve subcomités fueron los siguientes:

- 1.- De Investigación en materia de Protección Civil
- 2.- De Detección y Prevención de Catástrofes
- 3.- De Desarrollo y Aplicación Tecnológica
- 4.- De Organización y Participación Social
- 5.- De Educación y Capacitación
- 6.- De Marco Jurídico
- 7.- De Planeación y Ejecución de Acciones Inmediatas ante Desastres
- 8.- De Integración de la Federación, Estados y Municipios en materia de Protección Civil
- 9.- De Comunicación Social.

El Comité quedó integrado por el C. Presidente de la República, quien lo presidió, y en su ausencia por el C. Secretario de Gobernación; por los C. Secretarios de la Defensa Nacional, Marina, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Desarrollo Urbano y Ecología, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Centro Nacional de Estudios Municipales, el Secretario General del Consejo de Población y el Subsecretario de Gobernación como secretario técnico.

Desde ese momento, el Sistema Nacional de Protección Civil, se concibió como: “Un conjunto orgánico y articulado de estructuras y relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establezcan las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de los Estados y

Municipios a fin de efectuar acciones de común acuerdo destinadas a la protección de los ciudadanos contra peligros y riesgos que se presentan en la eventualidad de un desastre.”

## 2.2 ESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL

El documento que contiene las bases para su establecimiento, manifiesta que el sistema “se apoya en una estructura institucional que en distintos niveles de operación define responsabilidades claras para todos los participantes y cuenta como soporte con la infraestructura básica de estas mismas instituciones”. El Sistema Nacional de Protección Civil involucra, en primer lugar, a todas las entidades y dependencias del Gobierno y después especialmente a las áreas de las secretarías y entidades públicas que llevan a cabo actividades de protección civil tanto de carácter normativo como operativo, y también a través de los mecanismos de coordinación, concertación e inducción, a las unidades de los gobiernos estatales y municipales y de las organizaciones sociales y privadas en el ámbito de la protección civil.

El documento señala que la estructura institucional del Sistema está integrada por las dependencias y entidades de la Administración Pública, por los organismos de coordinación entre la federación y los estados y municipios y por la representación de los grupos sociales que participan en las actividades de protección civil vinculados por medio de:

- La Dirección y Coordinación del C. Presidente de la República.
- El Gobierno Federal tanto en sus unidades centrales como en las paraestatales
- El Gabinete especializado
- Unidades o áreas de cada dependencia o entidad paraestatal responsable de la protección civil.
- Los responsables de las actividades de la protección civil estatal o municipal dentro de los órganos de coordinación existentes y a través de convenios entre federación y estados.
- Los Consejos que se establezcan para coordinar y sugerir acciones.
- Los mecanismos de participación social.

“La infraestructura de apoyo está constituida en consecuencia, por los recursos humanos, materiales y financieros de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, así como por los correspondientes a las organizaciones sociales y privadas.”

### 2.2.1 INSTRUMENTACIÓN

Las Bases determinaron una vía a seguir para la instrumentación del Sistema Nacional de Protección Civil, expresada en tres etapas:

1.- De Conceptualización y Planeación; representada a la fecha, por los decretos presidenciales sobre la materia, los tres programas de protección civil, desde el surgimiento

del sistema, así como el acervo técnico-normativo producido y distribuido en el ámbito nacional.

2.- De Organización y Programación conformada por la creación de los órganos operativos y su marco normativo, así como por la estructuración de sus programas.

3.- De puesta en marcha a nivel preventivo y operativo, mediante el diseño y programación de acciones ante la posibilidad de la ocurrencia de desastres.

El documento definió la instrumentación del sistema como “el conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del programa de mediano plazo a objetivos y metas a corto plazo dentro de la esfera de funciones, competencia y atribuciones de las dependencias y entidades del sector público y de las organizaciones del sector social y privado.” Para dar contenido a su instrumentación el sistema está concebido “como una combinación orgánica de diferentes estructuras y elementos cuyo propósito principal es la protección de los ciudadanos contra los peligros y riesgos que se presentan en la eventualidad de un desastre. Para poder operar requiere, primeramente, una estructura orgánica, métodos y procedimientos que permitan en forma ordenada obtener los objetivos para los que ha sido creado, optimizando los recursos y tiempos con que se cuenta.”

Para su instrumentación dentro de la Administración Pública, y con el objeto de buscar la congruencia entre el Plan Nacional de Desarrollo y el Sistema Nacional de Protección Civil, las bases para su establecimiento atendieron las cuatro vertientes que de acuerdo al Programa Nacional de Planeación Democrática, integran las formas mediante las cuales se desagregan en acciones específicas los contenidos generales de las estrategias, identificando su temporalidad y ubicación espacial:

La vertiente de obligación; comprende el conjunto de acciones que desarrollan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el cumplimiento de los objetivos y propósitos contenidos en sus programas.

La vertiente de coordinación; abarca las acciones que desarrollan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en las entidades federativas y que se convierten en objeto de los convenios celebrados por el Ejecutivo Federal y los gobiernos Estatales con el propósito de hacer compatibles las tareas comunes.

La vertiente de concertación; comprende las acciones de mediano plazo del programa, cuyos alcances y condiciones se especifican en los programas anuales.

La vertiente de inducción; incluye la ejecución de aquellas acciones que utiliza y desarrolla el Gobierno Federal para inducir determinados comportamientos de los sectores social y privado, con objeto de que hagan compatibles sus acciones con lo propuesto en el programa.

Bajo estas vertientes, los Consejos Nacional y Estatales con sus respectivos comités y subcomités “responden a la necesidad de articular congruentemente las acciones diversas en las dependencias del sector público, encaminadas a traducir a través de sus actividades los planteamientos del sistema, así como las acciones de los organismos sociales y privados”.

En este sentido, las Bases establecieron tres tipos de órganos de protección civil:

- Consultivos; con funciones de coordinación, representados por los Consejos Nacional, Estatales, Municipales y del Distrito Federal, de protección civil.

- Ejecutivos; con funciones de vigilancia y operación, constituidos por las unidades de protección civil.

- Participativos; significados por los grupos de voluntarios, principalmente.

El propio Decreto estableció que “...una de las proposiciones más importantes y, simultáneamente la base del Sistema Nacional de Protección Civil, es la conformación de una organización federal, estatal y municipal de protección civil y de tres instrumentos principales: el programa, los consejos y los cuerpos voluntarios que tendrán también su expresión en los tres niveles”.

Por cuanto hace a la necesidad de un programa en la materia, el decreto que aprobó las bases se constituyó en el elemento de arranque en ese aspecto, toda vez que contenía un modelo del mismo, definiéndose así las interrelaciones del Sistema Nacional de Protección Civil, con el proceso de planeación democrática y con el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, dedicando un capítulo íntegro al Programa de Protección Civil el cual, obedeciendo a la diferenciación de la acción en el tiempo con respecto a la eventualidad de un desastre, y a la distinción por la función y carácter de las acciones se dividió en dos subprogramas sustantivos, y un tercero enmarcado en el rubro genéricamente denominado apoyo, y en el que ambos tienen acciones complementarias:

- Subprograma de Prevención;

Prevención se entendió como “el conjunto de medidas destinadas a evitar y/o mitigar el impacto destructivo de las catástrofes o desastres naturales o humanos sobre la población y sus bienes, en los servicios públicos, en la planta productiva y en el ambiente”.

Las tareas se relacionaron directamente con cada uno de los cinco grandes grupos de agentes perturbadores y se orientaron a identificar las localidades con riesgos; prever las medidas y los recursos para protegerlas de los fenómenos de mayor peligro y la ayuda que pueden ofrecer las autoridades; definir los mecanismos de coordinación de los Municipios, los gobiernos Estatales y el Federal, y con los sectores social y privado; estimar los recursos humanos, financieros y materiales para ejecutar los planes de seguridad.

Dentro de las tareas a desarrollar en su marco jurídico se manifestó un primer intento de contar con una Ley específica en la materia, al encomendar en sus líneas estratégicas de acción “formular el anteproyecto de la Ley de Protección Civil en lo relacionado con los

agentes geológicos” Como conoceremos posteriormente, el enfoque que actualmente se busca en la creación de la ley es de carácter global y genérico.

También, se buscó definir programas y campañas educativas para que la población responda ordenadamente a la situación de emergencia; promover la cooperación de la comunidad en la prevención de fenómenos mediante consultas populares y en prácticas de entrenamiento y movilización de grupos organizados; estar en contacto con instituciones educativas y organismos especializados en calamidades; así como la formación de recursos humanos en campos prioritarios de la protección civil; realizar tareas para orientar, informar y preparar a la comunidad ante situaciones de emergencia, aprovechando para ello los diversos medios de comunicación.

En materia de investigación y tecnología, se propuso conocer e integrar los nuevos métodos y técnicas para la detección, monitoreo y análisis de los agentes perturbadores, y también desarrollar los mecanismos técnicos de prevención para disminuir sus consecuencias. Un asunto muy importante que se consideró fue alentar y orientar la investigación y la enseñanza en las instituciones de educación superior en los asuntos relacionados con la protección civil. En cuestión de construcción y mantenimiento de las instalaciones y equipos de la protección civil, se puede definir las obras públicas que contrarresten la acción de los fenómenos destructivos y las medidas de conservación y mantenimiento del equipo para la prevención; establecer los mecanismos de supervisión y cuidado del buen funcionamiento del subprograma de prevención, mediante formas que se encaminen a la aplicación correcta de los planes, programas y cualquier otra disposición.

#### - Subprograma de Auxilio;

Se consideró el auxilio a la población, junto con la prevención, “la función más importante de la protección civil en una situación de emergencia provocada por un desastre”. El subprograma de auxilio requiere de un conjunto de acciones destinadas primordialmente a rescatar y salvaguardar la integridad física de las personas y de sus bienes, así como a mantener en funcionamiento los servicios públicos y equipamiento estratégicos, atendiendo asimismo, los daños a la naturaleza. Las acciones de auxilio y atención del subprograma, descansan en la idea de que “cualquiera que sea el tipo de desastre, existen muchos problemas que le son comunes, desde la alarma, la búsqueda y verificación de información, envío de medios de socorro, transportes, cuidado de heridos y una repartición común de responsabilidades en los cuerpos de socorro, hasta la coordinación de la intervención colectiva.”

Como acciones están los avisos de alerta, por la autoridad y por los grupos organizados de la comunidad. El objetivo de esta actividad es avisar a la población de la existencia de un peligro inminente y de la necesidad de tomar todas las medidas de seguridad necesarias. Se contempla también, la evaluación y la estimación de los daños, precisando el tipo de acciones necesarias para atender a la población, así como la determinación y establecimiento de mecanismos inmediatos para su auxilio y asistencia. Otras acciones pueden considerar la coordinación de instituciones que cuentan con sus planes de emergencia, “básicamente los

formulados por la Secretaría de la Defensa y de la Marina, que consideran la intervención de su personal y equipo con la cooperación supeditada de la Cruz Roja, policía y bomberos, para el auxilio inmediato a la población afectada.”

Se requiere de una condición de seguridad para la protección de la integridad física de las personas, evitar la desorganización social y mantener el resguardo honesto de sus bienes para prevenir accidentes o actos de rapiña. Para ello se requiere la coordinación de las diversas entidades participantes tales como la policía y los elementos del ejército. La asistencia implica también el acondicionamiento de albergues y refugios temporales para la población afectada; “atender los daños a los bienes materiales y naturales, y reorganizar los servicios en las áreas vitales, estratégicas y complementarias, aplicando en su caso proposiciones opcionales de servicio”, es el objetivo de los servicios estratégicos, equipamiento y bienes para rehabilitar la infraestructura básica y los servicios de carácter estratégico, tales como comunicaciones, transportes, vivienda, hospitales, sistemas de agua potable y drenaje, energía eléctrica, centros de abasto, estaciones de gasolina, entre los más importantes.

También se orientan a garantizar la salud de la población y la atención de las personas que lo requieran, canalizándolas a los centros de atención médica y hospitalaria más cercanos a la región; organizar y recolectar las aportaciones en ropa, alimentos, medicinas, enseres domésticos, etc. y establecer los mecanismos para su distribución entre los afectados; establecer una corriente de información de las autoridades a la ciudadanía, para orientarla sobre las precauciones y actividades concretas para el rescate de sus miembros.

La reconstrucción inicial y vuelta a la normalidad, “es el fin en el que convergen en realidad muchas de las actividades del subprograma de auxilio, constituyen un momento de transición entre la emergencia y un estado nuevo, aquel que consiste en reedificar material y espiritualmente a la sociedad afectada”.

- Subprograma de Apoyo;

El documento manifiesta que el subprograma de apoyo “no constituye un agregado a los dos subprogramas sustantivos de prevención y auxilio, sino que, únicamente procura expresar una lectura por funciones, relativamente diferente a la realizada en la descripción de los subprogramas anteriores por razones de orientación explicativa y aclarativa”. El subprograma está constituido por catorce actividades “algunas corresponden a las actividades administrativas que todo programa contempla en tanto que otras son actividades específicamente incorporadas por su significación en las tareas de protección civil”.

Entre las más importantes destacan las de Planeación, que el documento define como “el marco de referencia del quehacer público; es el mecanismo que permite una asignación racional de los recursos y es el medio para alcanzar los objetivos y responder a las demandas sociales”. Expresa la importancia de las tareas de prevención en el ámbito de los planes de protección civil. Entre las acciones de coordinación se requiere del establecimiento de mecanismos de coordinación de acciones entre los distintos órdenes de gobierno.



Una de las tareas relevantes en las acciones correspondientes al marco jurídico, está el de “formular el anteproyecto en su caso de la Ley de Protección Civil”, que como mencionamos anteriormente en el subprograma de prevención, demuestra que entonces no se contaba con un criterio definido para elaborar la ley respectiva.

Las tareas para el subprograma de apoyo, dentro del Sistema Nacional de Protección Civil, requieren de la adquisición y administración de los recursos materiales necesarios; del adecuado manejo de los recursos financieros para eficientar los presupuestos asignados y de la utilización responsable y racional de los recursos humanos que requiere el sistema para maximizar su desempeño. Las acciones relacionadas con la participación social, se orientan principalmente al establecimiento de estructuras permanentes de participación de la sociedad en su conjunto. La investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías, son de las acciones primordiales que debe desarrollar el Sistema Nacional. El acceso a la información veraz y oportuna sobre la realidad de los fenómenos perturbadores es uno de los objetivos de las acciones de comunicación social. Para mantener, conservar y crear nuevos mecanismos de protección y defensa de la población en situaciones de riesgo o vulnerabilidad es necesario ejecutar medidas preventivas en todas las esferas de la protección civil así como controlar y evaluar su grado de avance y cumplimiento, fueron tareas encomendadas al subprograma de apoyo, que deriva como ya lo mencionamos del Programa de Protección Civil presentado en el año de 1986 y que aún mantiene vigencia en sus postulados fundamentales.

## 2.2.2 ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

Conforme la Bases para el Establecimiento del SINAPROC, los Consejos Nacional, Estatales y Municipales, creados dentro del Sistema son:

- Los órganos de consulta de los gobiernos Federal, Estatales y Municipales;
- Mecanismos de integración y coordinación de las acciones de protección civil que en sus ámbitos se organicen y se ejecuten;
- Instrumentos formales para encauzar una mayor participación de la sociedad en las acciones de prevención y auxilio.

El Presidente de la República dirige el Sistema Nacional de Protección Civil, mientras que en los Estados de la Federación el Gobernador y los Presidentes Municipales están al frente de los sistemas correspondientes. El Coordinador General del Sistema Nacional es el titular de la Secretaría de Gobernación y en los Estados y Municipios son los funcionarios que designen expresamente sus máximas autoridades, generalmente Secretario de Gobierno y Secretario del Ayuntamiento, respectivamente. Sus funciones son primordialmente las de dirigir los Programas de Protección Civil en los tres niveles de gobierno, conforme a los Convenios, Planes y Programas.

Con esta organización, se creó el 11 de mayo de 1990, el Consejo Nacional de Protección Civil, como “órgano consultivo de coordinación de acciones y de participación social en la

planeación de la protección civil, además para hacer frente, con oportunidad y eficacia, a desastres cuyos efectos rebasen las posibilidades de respuesta local y regional". (1) El Decreto de su creación, considera inaplazable el disponer de una instancia consultiva a nivel nacional en la materia, con funciones de coordinación y concertación, que permita unificar criterios para la acción en el ramo de la protección civil, entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y Estatal, y entre éstas con las organizaciones y personas de los sectores social y privado.

Para la creación del Consejo Nacional, se considera fundamental, el contar con la suma de esfuerzos coordinados y corresponsables de los tres niveles de gobierno, en concertación con los sectores social y privado mediante un programa de acción que derive de una operación articulada y confiable del Sistema, así como en la creación y fundamento de una cultura de protección civil, para poder dar respuesta a las necesidades de seguridad de la población, objeto principal de las acciones de protección civil.

En este decreto de 1990, se reconoce que desde el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, se prevé la creación de un Consejo Nacional que concorra a elevar la capacidad del Estado y de la sociedad para hacer frente, con oportunidad y eficacia, a desastres cuyos efectos rebasen las posibilidades de respuesta local y regional.

El Consejo Nacional de Protección Civil está encabezado por el Presidente de la República y se compone de un Secretario Ejecutivo, representado por el Secretario de Gobernación; un Secretario Técnico, cuyo responsable es el Coordinador General de Protección Civil, y por los titulares de:

Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Energía, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud y Gobierno del Distrito Federal.

Los suplentes serán los subsecretarios que los titulares designen y para el Distrito Federal, será el Secretario General de Gobierno. También participan los representantes de los organismos y entidades públicas, asociaciones privadas y grupos de voluntarios, de los sectores académicos y de los medios masivos de comunicación.

El Consejo está dividido en cuatro comités y una comisión que son:

- 1) Comité de Auxilio y Recuperación
- 2) Comité de Presupuesto
- 3) Comité de Solidaridad Externa  
Subcomité de Expertos para el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales
- 4) Comisión Consultiva y de Participación Social.

1.- Diario Oficial de la Federación. Viernes 11 de Mayo de 1990.

Basado en lo anterior, se puede afirmar que la estructuración del Sistema Nacional de Protección Civil en su conjunto, se ha materializado en tres organizaciones básicas e interrelacionadas entre sí: la consultiva, la participativa y la ejecutiva, contempladas también para la organización del Sistema en los tres niveles de gobierno.

Las áreas consultivas:

Se integran por los Consejos Municipales, Estatales y el Nacional de Protección Civil, que son presididos por sus respectivos titulares del Poder Ejecutivo. Sus funciones son esencialmente de coordinación y toma de decisiones concurriendo en su seno instancias civiles y militares.

La organización participativa:

Se encuentran las organizaciones sociales, entendidas como las agrupaciones voluntarias, vecinales y no-gubernamentales, de carácter altruista, sean profesionales o aficionados, que con la concurrencia de la población en su conjunto, colaboran sustancialmente en las actividades de prevención, auxilio y recuperación.

La estructura ejecutiva:

Está conformada a nivel nacional por la Secretaría de Gobernación, que a través de la Coordinación General de Protección Civil, que a su vez cuenta con la Dirección General de Protección Civil como responsable operativo, y el Centro Nacional de Prevención de Desastres, como órgano técnico, desarrolla las atribuciones que le fueron conferidas en la materia. Así mismo, a nivel estatal y municipal, se establecen en sus propias áreas de gobierno, las instancias ejecutivas de protección civil.

En la base de esta organización, se cuenta con las Unidades Internas de Protección Civil, instaladas en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las estatales, y del Distrito Federal; y las municipales y delegacionales, así como las que se establecen en las instituciones de los sectores privado y social.

De acuerdo al Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil, las Unidades Internas tienen la responsabilidad de desarrollar y dirigir las acciones de protección civil, así como elaborar, implementar y coordinar el Programa Interno correspondiente. El Programa Interno se define como "un instrumento de planeación que se circunscribe al ámbito de una dependencia, entidad, institución u organismo, pertenecientes a los sectores público, privado y social y se implementa en cada uno de los inmuebles correspondientes, con el fin de establecer las acciones preventivas y de auxilio destinadas a salvaguardar la integridad física de los empleados y de las personas que concurren a ellos, así como de proteger a las instalaciones, bienes e información vital, ante la ocurrencia de una calamidad".

Según este documento, el Programa Interno de Protección Civil, tiene como objetivo, "establecer las acciones preventivas y de auxilio destinadas a salvaguardar la integridad física de los empleados y de las personas que concurren a las instalaciones y proteger los bienes e información vital, ante la ocurrencia de una calamidad."

### 2.2.3 SISTEMAS ESTATALES Y MUNICIPALES

Los Sistemas Estatales de Protección Civil conservan una estructura similar entre sí, forman parte integrante del Sistema Nacional y son dirigidos y organizados por los Ejecutivos de los Estados teniendo como fin proteger y salvaguardar a las personas, los bienes patrimoniales, públicos y privados, y el medio ambiente ante la eventualidad de un desastre producido por fenómenos destructivos de origen natural o humano.

Generalmente están integrados de la siguiente manera:

- El Consejo Estatal de Protección Civil
- La Unidad Estatal
- Los Sistemas Municipales
- Los Grupos Voluntarios
- Los sectores Público, Social y Privado.

Los Consejos Estatales se constituyen por:

- Un Presidente, que es el Gobernador de la Entidad Federativa
- Un Secretario Ejecutivo, que es el Secretario de Gobierno
- Un Secretario Técnico, que en su gran mayoría es el Titular de la Unidad Estatal de Protección Civil, el Director de Gobierno, ó el Subsecretario del ramo.

El cuerpo del Consejo se constituye por los titulares o representantes de las dependencias y organismos federales y estatales que desarrollan funciones relacionadas con la protección civil, y con los representantes de las organizaciones de los sectores social y privado, de las instituciones educativas y de los grupos voluntarios.

En el caso de los Municipios, el Presidente Municipal es el responsable de organizar y dirigir el Sistema Municipal de Protección Civil y está facultado para indicar las acciones más recomendables en el municipio. Puede nombrar un Coordinador Ejecutivo del Sistema, con la función de instrumentar y enlazar las acciones previstas cuando se requiera del apoyo de las autoridades estatales y de las federales. En caso de que no exista un coordinador, el Presidente Municipal atenderá esta función.

La protección civil es un acto del Gobierno Municipal que está orientado a la seguridad de la comunidad del Municipio. "La base del funcionamiento del Sistema Municipal es el Consejo Consultivo y la Unidad de Protección Civil. El Consejo es un órgano de consulta en el que se delibera acerca de las conveniencias más recomendables y de las acciones para las situaciones específicas de emergencia, no siempre ejecuta acciones concretas de prevención, auxilio y rehabilitación, es más bien un cuerpo de orientación y apoyo. La Unidad de Protección Civil además de realizar trabajos de discusión, análisis, orientación y apoyo, tiene posibilidades de ejecutar los trabajos concretos en la atención de emergencias." (2)

2.- Programa de Capacitación Ejidal y Comunal en materia de Protección Civil  
Secretaría de la Reforma Agraria. 1987.

En resumen, el Consejo es un instrumento para encauzar la más amplia participación de la comunidad en el análisis y la solución de la protección civil, y la Unidad es un órgano de acción que mediante ciertas funciones ejecuta el Programa Municipal de Emergencias. El establecimiento del Sistema Municipal de Protección Civil depende de las propias características de la región, la intensidad y magnitud de las calamidades, la frecuencia con que se presentan determinados fenómenos, la complejidad de las instalaciones, etc.

Las Unidades de Protección Civil son los órganos ejecutivos del Sistema, que a nivel Estatal o Municipal tienen la responsabilidad de integrar, coordinar y dirigir éstos en sus respectivos ámbitos; asimismo son responsables de elaborar, implantar, coordinar y operar los programas de protección civil correspondientes; identificar y diagnosticar los riesgos a los que se está expuesto; elaborar el Atlas de los mismos; así como de fomentar la cultura de la autoprotección.

El Sistema Nacional de Protección Civil, se concibe como un conjunto orgánico que incorpora y coordina los distintos sectores que integran su estructura institucional:

- Público; integrado por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, por los Organismos de Coordinación Federal, Estatal y Municipal
- Privado; integrado por empresas y el sector financiero.
- Social; organizaciones sociales, académicos y grupos de voluntarios que tienen injerencia en actividades de protección civil.

En lo referente a la estructura institucional, la revista "Preparación" (3), desarrolla una valiosa aportación al retomar los elementos de organización del Sistema y señala al respecto que "esta participación se organiza e integra tomando como base las propias atribuciones que tienen estas estructuras, y las actividades técnicas y operativas que se desprenden de la instrumentación y funcionamiento del Sistema". Las dependencias y organismos son responsables de participar en el sistema en dos vertientes:

- La primera, derivada de la organización e instrumentación del propio SINAPROC, se refiere a la instalación de las Unidades de Protección Civil, hacia adentro de sus propias estructuras de organización incorporando la protección civil en sus reglamentos internos. Así mismo de elaborar, instrumentar y operar sus programas internos en la materia.

La Unidad Interna de Protección Civil, se define como el "órgano normativo y operativo, cuyo ámbito de acción se circunscribe a las instalaciones de una institución, dependencia o entidad perteneciente a los sectores público, privado o social, que tiene la responsabilidad de desarrollar y dirigir las acciones de protección civil, así como elaborar, implementar y coordinar el programa interno correspondiente". Y su objetivo es el de instrumentar y operar el Programa Interno de Protección Civil, en los inmuebles de las dependencias y organismos de los sectores, público, privado y social, con base a la normatividad establecida dentro del SINAPROC, por la Secretaría de Gobernación.

3.- Revista "Preparación." Publicación de la Editorial Cambio XXI México 1996.  
Número 32, Volumen 6. Julio de 1995. (Reportaje)

La Unidad Interna de Protección Civil, está conformada “por las áreas de Oficialía Mayor, Gerencia o Administraciones de Recursos Humanos, de las dependencias y organismos, a nivel central; y para cada inmueble por un responsable del mismo, jefes de piso y brigadas, las cuales pueden ser de primeros auxilios, de prevención y combate de incendios, de evacuación del inmueble y de búsqueda y rescate”. (4)

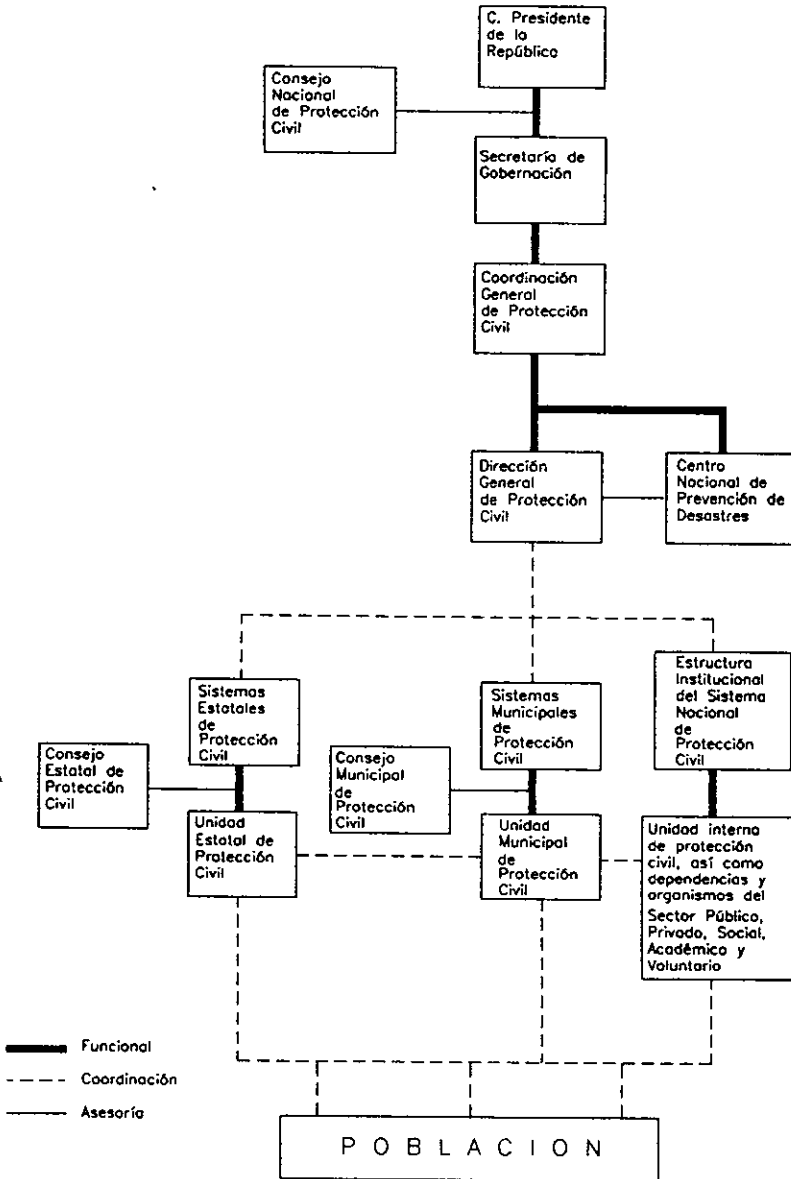
- La segunda, relacionada con la operación del sistema al incorporarse o coordinarse con el Consejo Nacional de Protección Civil, para participar en la instrumentación y operación de los programas para enfrentar las diversas contingencias que inciden en la región. Para ello, se instalarán las Unidades y Consejos Estatales y Municipales de Protección Civil, cuyas funciones serán, como ya lo mencionamos, las de diseñar, instrumentar y operar los correspondientes programas de protección civil, e incorporar la participación de dependencias y organismos locales, representaciones federales y a la sociedad en su conjunto.

El Sistema Nacional, requiere para su funcionamiento de la coordinación de las diversas estructuras que lo conforman, hemos expuesto que los órganos ejecutivos del sistema, o sea las Unidades de Protección Civil, son responsables de la coordinación de los sistemas Estatales y Municipales en la materia, asesorados por sus correspondientes consejos. Esta coordinación fluye en dos sentidos, una relación horizontal entre órganos ejecutivos a nivel nacional, estatal y municipal y otra relación vertical del órgano ejecutivo, con las estructuras que conforman el sistema hacia adentro del ámbito estatal y municipal. La Secretaría de Gobernación actúa como coordinador ejecutivo de las diversas dependencias, organismos, entidades federativas y municipios que integran el SINAPROC, a través de la recién creada Coordinación General de Protección Civil, que en el mes de enero de 1998, y por acuerdo del titular de la Secretaría de Gobernación con el Presidente de la República. A esta Coordinación se le transfirieron las funciones y facultades que en la materia ejercía la Subsecretaría de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social, la estructura de la Coordinación se integra con el Centro Nacional de Prevención de desastres (CENAPRED) y por la Dirección General de Protección Civil (DGPC).

La Dirección General de Protección Civil, tiene entre otras, la atribución de integrar, coordinar y supervisar el SINAPROC, y garantizar mediante una adecuada planeación, la seguridad, auxilio y rehabilitación de la población y de su entorno, ante situaciones de desastre, e incorporar la participación de todos los sectores de la sociedad. El ejercicio de esas actividades lo efectúa mediante la aplicación del Programa Nacional de Protección Civil. El CENAPRED, se crea con el carácter de órgano administrativo desconcentrado, jerárquicamente subordinado a la Secretaría de Gobernación, con el objeto de estudiar, desarrollar, aplicar y coordinar tecnologías para la prevención y mitigación de desastres, promover la capacitación profesional y técnica sobre la materia, así como apoyar la difusión de medidas de preparación y autoprotección a la población ante la contingencia de un desastre, este centro funge como el elemento técnico en materia de protección civil.

4.- Guía Técnica para la Implementación de Programas Internos de Protección Civil  
Secretaría de Gobernación. 1994.

## ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL



Fuente: Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil.

Gráfica 2

### 2.3 DIAGNÓSTICO, ALCANCES Y LIMITACIONES.

Un desastre, “es un 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”, nos dice la definición generalmente aceptada que contiene el Decreto de las Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil.

En los hechos, un desastre es un evento brutal, inesperado, que arrasa nuestra propiedad, destruye nuestra familia, a nuestros amigos, nuestro trabajo y nos deja indefensos, temerosos, con una total inseguridad ante el futuro, y supeditados únicamente a la ayuda que, merced a un compromiso y obligación social del gobierno, o, a la solidaridad de la gente, nos pueda ser proporcionada.

La propia dinámica de los grupos humanos, particularmente en las décadas recientes, ha tenido como una de sus principales manifestaciones, la migración hacia núcleos urbanos, produciendo con ello diversas y marcadas consecuencias. Esto ha determinado que cada vez los desastres tengan consecuencias más desfavorables; que la pérdida de vidas humanas y la afectación de las estructuras productivas, cada vez sea mayor. En un supuesto favorable, ha propiciado nuevas y más audaces soluciones de urbanismo y vivienda, para dar respuesta a la necesidad de las personas de contar con espacios para desarrollar su vida y sus actividades dignamente, pero, en algunos casos, en condiciones de menor seguridad.

Por otro lado, para aquellas personas que no han tenido acceso a esas oportunidades, la alternativa ha sido el sumarse a conglomerados humanos asentados irregularmente, por lo general en situaciones que ponen en peligro su vida, su integridad física, e incluso, sus posesiones y la naturaleza. Cada vez más, lugares como cañadas, laderas de cerros y lechos de ríos, son comúnmente ocupados, e incluso, la estrecha vecindad con la industria, condicionan el incremento en la vulnerabilidad individual y colectiva ante la ocurrencia de fenómenos, tanto de origen natural, como aquellos derivados de la participación humana. En efecto, las grandes concentraciones sociales y el desarrollo tecnológico, han originado la búsqueda de nuevas fórmulas, diseños, interrelaciones y cuotas de espacio entre los diversos grupos identificados de las sociedades para la utilización de inverosímiles lugares, a cual más riesgosos para asentar los mismos.

Paralelamente, un interactuar desordenado y anárquico entre las personas y el entorno, ha favorecido la afectación del ambiente, creando círculos viciosos que inciden en los procesos de desarrollo y el deterioro de su propia seguridad. Desde la óptica de la protección civil, lo anterior es una de las lecturas para comprender que cada vez los desastres sean más frecuentes, cobren un número creciente de víctimas, y afecten en mayor medida la infraestructura y la naturaleza.



Los gobiernos, a fin de dar respuesta a la necesidad de seguridad para las personas, sus bienes y entorno, han desarrollado, en mayor o menor grado, sistemas de protección civil, de un alto contenido social y solidario. Para tal efecto, el gobierno mexicano, puso en marcha una estrategia nacional que persiguió el objetivo de que el país cuente, en el mediano plazo, con un sistema integrado en torno a tres vertientes:

- La organización del gobierno en sus tres niveles: Federal, Estatal y Municipal.
- La concertación con los sectores privado y social, así como con los grupos académico y voluntario, que permitieran definir las formas y alcances de sus participaciones en actividades relacionadas con la protección civil; y
- La inducción, en la sociedad en general, de actitudes de autoprotección y autopreparación ante la ocurrencia de desastres, fomentando así la adopción de una cultura de protección civil.

Por otro lado, el Sistema Nacional de Protección Civil, en lo que respecta a la planeación, ha contribuido, con:

- La creación del Consejo Nacional de Protección Civil
- La creación de un Cuerpo Técnico Asesor, integrado por destacados especialistas, que funciona en el marco del propio consejo, aportando sus conocimientos y experiencias para enriquecer las actividades de investigación, docencia e intercambio científico-técnico en la materia; y
- La elaboración, desde la creación del sistema de tres Programas Nacionales de Protección Civil, como un elemento fundamental para la planeación nacional en este tema.

Adicionalmente, hay que resaltar el hecho de que la solidaridad de los grupos humanos ante los desastres es patente. Así lo acreditan las ocasiones de calamidades que en los años recientes ha tenido que afrontar nuestro país, en las que el apoyo solidario, tanto a nivel nacional, como internacional, fue un elemento determinante para solventarlas. Esa misma manifestación social se ha hecho evidente en situaciones de desastre que países hermanos han tenido la desgracia de vivir, en las que el pueblo y gobierno mexicano han concurrido con su apoyo fraternal.

Sin embargo, no solo la actitud de ayuda de las sociedades basta para mitigar los efectos de los desastres, es necesario prepararse para hacerles frente y solucionarlos de la manera mas coordinada y ordenada posible. En este sentido, el mayor peso debe recaer, en todo momento, en los componentes preventivos de la protección civil, es decir, aquellos que permitan a la población vivir mejor preparada ante la ocurrencia de los desastres, y, en todo caso, el mejor aprovechamiento de los esfuerzos individuales y de grupo que se dan en el lamentable caso de que los mismos sucedan.

Las acciones para la protección civil que ha llevado a cabo el gobierno de México, buscan propiciar el desarrollo de una serie de líneas de acción tendientes a dar cumplimiento al objetivo central del Sistema Nacional de Protección Civil:

- La creación y operación permanente de consejos y unidades estatales de protección civil;
- La elaboración y consolidación de atlas locales de riesgos; de directorios de responsables en actividades de protección civil; así como de inventarios de recursos susceptibles de ser utilizados en caso de desastres;
- La elaboración de programas estatales de protección civil, contemplando las etapas de prevención, auxilio y recuperación, con particular énfasis en las actividades preventivas;
- La realización de jornadas estatales de protección civil;
- La realización de campañas locales de comunicación social; y
- La creación del marco jurídico-normativo que el país requiere en la materia.

Para analizar en qué medida se ha cumplido tales supuestos, hemos retomado elementos del Informe Anual de la Comisión de Protección Civil de la Cámara de Diputados, complementado con documentos de las instancias operativas del SINAPROC (5), para recapitular las acciones realizadas durante esta década, y en tal virtud, comentar lo siguiente:

El Consejo Nacional de Protección Civil fue creado, por Decreto del Ejecutivo Federal publicado en el Diario Oficial, el 11 de mayo de 1990; el 11 de agosto del mismo año, celebró su reunión de instalación, con posterioridad a la cual, ha llevado a cabo varias más con carácter ordinario y/o extraordinario, la última de las cuales se realizó en 1996. En dichas reuniones, el Consejo ha adoptado acuerdos de particular importancia para el Sistema Nacional de Protección Civil, como lo es la creación de sus Comités de Auxilio y Recuperación; de Solidaridad Externa; y de Presupuesto; la aprobación de los procedimientos operativos del Sistema Nacional; la aprobación del Programa Nacional de Protección Civil 1990-1994 y de sus informes anuales de cumplimiento; la realización de ejercicios y simulacros para la validación y permanente actualización de sus propios procedimientos operativos; la creación de un almacén de insumos ubicado cerca del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, para la atención inmediata de emergencias; la capacitación y equipamiento de los cuerpos de bomberos en el país; la estructuración y puesta en marcha de grupos de apoyo técnico para atención de emergencias; y la designación del representante mexicano ante el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales.

Con relación a los Comités Operativos del Consejo Nacional, es importante referir que han sido convocados en sucesivas oportunidades, durante el período que se comenta, a fin de concurrir en apoyo de diversas entidades federativas que se han visto en problemas, particularmente de índole geológica (sismos y volcanes) e hidrometeorológica (huracanes e inundaciones).

- 5.- Informe de la Comisión de Protección Civil de la Cámara de Diputados. Agosto de 1998.
- Boletín No. del 1 al 10. Organó Informativo de la Dirección General de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación
  - Informe de Actividades del Centro Nacional de Prevención de Desastres(1994 a 97)
  - Guías Técnicas de la Secretaría de Gobernación, elaboradas para el SINAPROC
  - Propuesta. Comisión Consultiva y de Participación Social para la Protección Civil Secretaría de Gobernación. México, 1994.

Por lo que hace a casos de ayuda internacional, es relevante mencionar “los paquetes de insumos médicos, alimentarios y de abrigo, que se hicieron llegar, con la colaboración de las dependencias y organismos del Consejo, a Cuba, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Colombia, Perú, Haití, Filipinas, Estados Unidos de América, Japón, Armenia, Kazajistán e Irán, con motivo de diversos desastres ocurridos en los mismos, así como la donación de cincuenta mil dólares en ayudas, obtenida en 1993 para México, procedente de las Naciones Unidas, con motivo de las inundaciones originadas en los estados de Tamaulipas, Veracruz, San Luis Potosí e Hidalgo, por el huracán “Gert”, en 1994, así como los apoyos recibidos de diversas procedencias en 1997, por causa del huracán “Pauline.”

En otro orden de ideas, y en cumplimiento de lo contenido en los Programas , Nacional de Protección Civil 1990-1994, y de Protección Civil 1995-2000, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 1991 y el 17 de julio de 1996, respectivamente, se han desarrollado, en el marco de las vertientes obligatorias, de coordinación, de concertación y de inducción, las siguientes acciones:

“Se creó y vigorizó la estructura consultiva y ejecutiva de protección civil en las 31 entidades federativas y el Distrito Federal, mediante la instalación y reactivación de la totalidad de consejos locales de protección civil, así como los correspondientes a más de 1000 municipios, reproduciendo en estos esquemas de organización y funcionamiento del Consejo Nacional de Protección Civil. Se han puesto en marcha unidades estatales de protección civil, en la totalidad de las entidades federativas y el Distrito Federal, con niveles jerárquicos que van desde Dirección de Área hasta Subsecretarías de Gobierno, ubicadas en el ámbito de responsabilidad de las Secretarías Generales de Gobierno, o las de Seguridad Pública, dotadas con los recursos elementales para su operación y encuadradas legalmente en el ámbito de las funciones de sus respectivos gobiernos”.

Por lo que toca al Gobierno Federal, en el ámbito del sector central, como del paraestatal y la banca desincorporada, se han creado y desarrollado las unidades y programas internos de protección civil, tanto en los inmuebles ubicados en el valle de México como en el interior del país. “Actualmente 20 dependencias del sector central, 25 entidades paraestatales y 25 instituciones financieras cuentan con organizaciones de protección civil en condiciones de operatividad, desarrollando acciones tendientes a la dotación de recursos, instalación de equipo de seguridad; formación de brigadas y capacitación sobre primeros auxilios, prevención y combate de incendios, evacuación, búsqueda y rescate, implementación de programas de mantenimiento preventivo y correctivo en sus instalaciones; así como realización de ejercicios y simulacros”. Desde 1989, en el mes de diciembre de cada año, se lleva a cabo la reunión anual de evaluación, que aglutina a todo este universo, en un ejercicio de reflexión, análisis y planeación de acciones.

Por otra parte, ante la necesidad de una adecuada planeación de acciones que coadyuven a la reducción o mitigación de los riesgos a los que se encuentra expuesto el territorio nacional, “se elaboró, editó y distribuyó, a partir de 1992, el Atlas Nacional de Riesgos, contando con la concurrencia de diversas instancias públicas, privadas y académicas”. Este documento se ha difundido a nivel nacional, y a la fecha cuenta con tres reimpressiones, y está en preparación una edición actualizada.

Ante el imperativo de contar con los mecanismos para la oportuna localización de los responsables de protección civil en una situación de riesgo o desastre, “el gobierno en sus tres órdenes, ha elaborado los directorios de personas y organizaciones involucradas en la atención de emergencias, cuya administración y permanente actualización, hacia el interior de la Secretaría de Gobernación, ha sido encomendada al centro de comunicaciones de la Dirección General de Protección Civil”. Adicionalmente, con pleno respeto a las soberanías estatales y autonomías municipales, se ha brindado asesoría a las entidades federativas para la elaboración de sus programas locales de protección civil, atlas estatales de riesgos y planes de contingencia, mediante la elaboración y difusión de la Guía Técnica para la Elaboración de Mapas Locales de Riesgos. De igual manera, tanto las dependencias del gobierno federal, particularmente aquellas que tienen una participación relevante en la respuesta a emergencias, como las unidades de protección civil de las entidades federativas, se han dado a la tarea de levantar y actualizar, el registro de los recursos disponibles, susceptibles de ser utilizados en una situación de emergencia.

A fin de concretar a nivel nacional la red de comunicación e informática entre la Secretaría de Gobernación y los responsables de protección civil de las entidades federativas, “se suscribieron convenios de colaboración con los 31 Estados haciendo entrega, en los términos que específicamente señala el propio Programa Nacional de Protección Civil 90-94, en calidad de comodato, de equipos de cómputo, fax y radio, a través de los cuales se mantiene un enlace permanente tanto en situaciones de normalidad como de emergencia; en una segunda etapa, al amparo del Programa de Protección Civil 1995-2000, se están desarrollando acciones de coinversión de recursos entre la federación, estados y municipios, para modernizar el equipamiento en materia de informática, comunicaciones y transportes.”

Independientemente al gran número de jornadas de protección civil que se han llevado a cabo tanto en el marco de las dependencias del ejecutivo federal, como de las entidades federativas, y con el propósito de intercambiar conocimientos y experiencias en torno a las acciones emprendidas en el marco de los subprogramas de prevención y auxilio, se han realizado múltiples reuniones generales y temáticas, regionales y locales, entre las que destacan las cuatro semanas nacionales para la cultura de protección civil, desarrolladas en 1993, 94, 95 y 96, en cuyo marco se realizaron seminarios nacionales para grupos voluntarios y organizaciones vecinales, y se suscribieron diversos convenios con instituciones públicas, privadas, sociales y voluntarias. (Ver capítulo Marco Jurídico)

Como estrategia fundamental del Sistema Nacional de Protección Civil, se ha elaborado y distribuido abundante material impreso, grabado y videograbado, que permite a las personas el aprendizaje de conductas de autocuidado y autopreparación ante la ocurrencia de desastres. En ese contexto, “se preparó, editó y distribuyó una guía de contenidos para mensajes de protección civil, que ha dado como resultado la impresión de trípticos, carteles y folletos, así como mensajes en radio y televisión”.

Con base a la experiencia que en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, han adquirido las diversas instancias públicas, privadas, sociales, académicas y voluntarias involucradas, se estimó la conveniencia de “revisar y actualizar los documentos que en su momento encuadraron la forma y alcances de su participación, con el propósito de incrementar la eficacia y eficiencia en el desarrollo de los subprogramas de prevención, auxilio y recuperación, y, como consecuencia, racionalizar y optimizar la aplicación de los recursos que los mismos involucran. Resultado de este esfuerzo, es el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil, que fue puesto a disposición de la comunidad nacional en la materia, desde mayo de 1994, y actualizado en 1995 y 1996.”

El Sistema Nacional de Protección Civil, desde su creación en 1986, ha llevado a cabo esfuerzos en diversos momentos y por distintos canales, para cerrar los espacios existentes entre los procesos de la protección civil, y los de la planeación del desarrollo urbano y regulación del suelo. Siendo esta una acción, en la que se debe incrementar las acciones conjuntas de gobierno, con los sectores privado y social para idear mecanismos que induzcan la reubicación de las familias ubicadas en zonas de alto riesgo. De este modo, al reducir la exposición de las comunidades a los riesgos derivados de fenómenos geológicos, hidrometeorológicos y químicos, principalmente, se estaría contribuyendo de manera conjunta a una mejoría en la calidad de vida de las personas.

En ese contexto, durante 1993 y 1994, las Secretarías de Gobernación y de Desarrollo Social, responsables respectivamente de los capítulos de protección civil y de desarrollo urbano, diseñaron una estrategia de acción denominada “Prevención y Mitigación de Desastres a través de la Regulación del uso del Suelo” que con carácter piloto, propiciara el trabajo conjunto de sociedad y gobierno a nivel municipal, mediante la concurrencia de dependencias y organismos de los tres niveles de gobierno, e instancias de los sectores privado, social e instituciones académicas locales. Como base teórico-conceptual de la estrategia, la SEGOB aportó por una parte, las “Guías Técnicas para la Implementación de Planes Municipales de Contingencias, y de Elaboración de Mapas de Ubicación Geográfica de Calamidades” y por la SEDESOL, el “Programa de 100 Ciudades”. La experiencia relatada, propició la elaboración y edición de un documento denominado “Guía Práctica para la Identificación de Areas de Riesgo y Vulnerabilidad en Centros Urbanos a través de la Regulación del Uso del Suelo”, que fue distribuida, inicialmente, entre los municipios incorporados al Programa de 100 Ciudades, y posteriormente a aquéllos con mayores concentraciones urbanas, mayor exposición a riesgos, y/o mayor volumen de infraestructura instalada.

Por lo que respecta a la actividad internacional, “se han realizado talleres de reflexión sobre el manejo de desastres y la cooperación internacional, auspiciados conjuntamente por la representación de la Organización de las Naciones Unidas en México y la Secretaría de Gobernación, con la concurrencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores”, mismos que contaron con la participación de agencias del organismo que tienen oficina en México, organismos del Sistema Interamericano, agencias de cooperación bilateral, organismos no gubernamentales y diversas dependencias de los sectores central, paraestatal y financiero.

Además, se verificaron reuniones de expertos latinoamericanos, auspiciadas por la Secretaría de Gobernación, la Organización de Estados Americanos y la Organización Panamericana de la Salud, en las que “se definieron las estrategias a corto plazo, encaminadas al cumplimiento de los compromisos contemplados por el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales; las estrategias de mediano plazo, tendientes a la reducción de la vulnerabilidad en las instalaciones de los sectores salud y educación, ante la ocurrencia de desastres naturales; y las de difusión y comunicación aplicables a ambos casos”.

Adicionalmente, a fin de rememorar adecuadamente, tanto el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, como el Día Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales, “se han celebrado ceremonias conmemorativas en las que se ha emitido una estampilla postal; se ha cancelado otra; y se emitieron varias ediciones de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, conmemorativas del acontecimiento”.

Con relación a la creación del marco jurídico del Sistema Nacional de Protección Civil, es importante destacar la necesidad de que los programas, acciones y responsabilidades que enmarca el SINAPROC cuenten con una base legal que los sustente, por lo que “se ha venido trabajando en la elaboración y promoción, de un proyecto de ley estatal de protección civil, en las entidades federativas”, que al día de hoy arroja como resultado que 24 de ellas cuenten ya con una ley, y 4 hayan emitido una reglamentación local al respecto. Por otra parte, y dentro de las responsabilidades sustantivas de la recién creada Comisión de Protección Civil de la Cámara de Diputados, se ha avanzado en la elaboración de un proyecto de Ley General de Protección Civil, que brinde a esta actividad mayor soporte jurídico y permanencia en el tiempo. Para el análisis de dicho proyecto, hemos dedicado el capítulo cuarto de nuestro trabajo de investigación.

Tanto o más importante que recapitular sobre lo avanzado, es mirar hacia el futuro y definir con precisión los caminos por los que se habrá de transitar para consolidar los logros, fijar nuevas metas y proyectar a la protección civil en nuestro país, hacia el siglo XXI. En ese sentido, es necesaria la concurrencia de legisladores, autoridades y comunidad, para que, sustentados en los planes y programas en la materia, fortalecer el marco normativo, la coordinación y la concertación entre los órdenes de gobierno y los diversos integrantes del Sistema Nacional, y así, consolidar los procesos de planeación de acciones, y en general, las acciones de gobierno de prevención, auxilio y recuperación ante desastres, cuya satisfacción es una responsabilidad conjunta de sociedad y gobierno.

Por otro lado, se deben fortalecer los procesos de enseñanza, capacitación y adiestramiento en las diversas disciplinas que concurren a la protección civil, sustentándolos con acciones intensivas de comunicación social, que permitan el fortalecimiento de la aún incipiente cultura de protección civil. En lo que respecta a la planeación se debe incrementar en gran medida la interacción de los procesos correspondientes a la protección civil, con aquellos otros que van de la mano, como lo son el de desarrollo urbano y rural, ecología, salud, educación y, en general, los que conforman el capítulo de bienestar social, a fin de potencializar sus resultados y maximizar los recursos aplicados a los mismos.

Es necesario, esforzarse en aumentar las capacidades operativas del Sistema Nacional de Protección Civil, a fin de que las respuestas a emergencias sean cada vez más eficientes, más eficaces, más oportunas, y, en general, ofrezcan la respuesta que la población espera a sus necesidades de protección ante calamidades. Se requiere fomentar el estudio, la investigación y el desarrollo tecnológico aplicado a la protección civil y la prevención de los desastres, convocando los esfuerzos que diversas instituciones y personas desarrollan en la materia, incluyendo la búsqueda de aquella cooperación internacional, que facilite el alcance de los objetivos del Sistema Nacional.

En cuanto al trabajo en las entidades federativas y los municipios, el Coordinador General de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación, informó que “actualmente existen ya instaladas mil 470 unidades de protección civil en todos los municipios del país y que faltan por establecerse 600”. Reconoció que hacen falta recursos para su funcionamiento y señaló que se “acaba de hacer un reparto a los estados de 16 millones de pesos y antes de diciembre se habrán repartido 40 millones más.” Anunció también que dicha Coordinación “realizará una inversión de 120 millones de pesos en los próximos tres años, para el funcionamiento de las unidades de protección civil de los estados y municipios de la República; además del fondo de desastres que el gobierno federal tiene por el orden de los dos mil millones de pesos”. (6)

Evidentemente, la aplicación de recursos para la protección civil, es un problema que se padece en todo el territorio nacional. Es necesario reconocer que se requiere de mejores presupuestos para el ramo y de su correcta aplicación, aún con las limitaciones económicas del país, se necesita una aportación presupuestal mucho mayor de la asignada actualmente. Hace falta, sobre todo en los municipios del país, ahí donde se padecen de cerca los efectos de las calamidades, recursos para la prevención, es mucho más barato aplicar recursos en materia preventiva, que una vez ocurrido el desastre.

En los estados y municipios del país, se requiere que en la medida de las circunstancias, los planes y programas de protección se adecuen privilegiando la acción preventiva. Pero resulta indispensable que los mismos, se articulen para operar con un panorama amplio y preciso de los riesgos y catástrofes potenciales que puedan afectar a la población y a su entorno, actualizando la información que detalle el conjunto de recursos humanos y materiales, y defina la infraestructura con que se cuenta para enfrentar con posibilidades de éxito, cualquier tipo de contingencia. Es necesario entonces, el efectuar un exhaustivo análisis de los riesgos, mediante una estrategia estatal, municipal y por comunidad, que establezca las medidas a tomar en caso de presentarse un desastre. Una estrategia, que deseche la improvisación, y que agilice la coordinación entre aquellas dependencias e instituciones involucradas en la administración de emergencias.

6.- Periódico “El Nacional”. 12 de Agosto de 1998.

Pag. 27 título “Destinan recursos para protección civil”

Asimismo, y con el objeto de sensibilizar a la comunidad, sobre las características específicas de los fenómenos perturbadores en cada Estado, se deben instrumentar campañas de difusión que señalen al mismo tiempo, las particularidades geográficas que pudieran entrañar riesgos o peligros, y las medidas a tomar en caso de una posible contingencia. De ahí la necesidad de que cada uno de los gobiernos de las entidades del país, se empeñen en la actualización, con criterios técnicos, de sus Atlas Estatales y Municipales de Riesgos, lo que permitiría unificar criterios de acción, diferenciando puntualmente cuales son las zonas específicas a atenderse, previendo hechos y circunstancias.

Esta labor de identificar los riesgos relacionados con fenómenos destructivos, y el grado de probabilidad de que ocurran, es en función de proceder a realizar con toda oportunidad, las acciones preventivas correspondientes, donde se incluyan los aspectos de pronóstico y prevención. Es imprescindible por ello, que la capacidad de convocatoria de los Ejecutivos Locales, como presidentes de sus respectivos consejos, se dirija específicamente, a unir voluntades e imaginación, de los sectores social y privado, de las organizaciones gremiales, de los centros académicos, grupos voluntarios, y de los líderes naturales de cada región, para que intercambiando experiencias se perfeccionen y ajusten sus respectivos programas, incorporando sus iniciativas y esfuerzos, y estableciendo un diálogo permanente que permita extender la acción preventiva. En este aspecto resulta fundamental que el ciudadano, parte sustantiva de esta gran tarea, se encuentre permanentemente informado, con exactitud y claridad, de los objetivos básicos que persiguen las acciones de protección civil.

Ante la problemática concreta de un fenómeno perturbador predecible, es necesario que los Sistemas Nacional y Estatales de Protección Civil conjuntamente con las Unidades Municipales, definan las principales zonas vulnerables en el área que podría ser afectada. Dicha información debe ser utilizada como sustento para la toma de decisiones, a efecto de poder determinar y señalar cuales son los sistemas afectables como son las redes de suministro de energía eléctrica, caminos, sistemas de comunicación y radiodifusión, instalaciones y servicios de emergencia, y establecimientos de distribución de alimentos y combustibles; determinar las vías de acceso más seguras; y en su caso las rutas de evacuación que ofrezcan mayores condiciones de fluidez en el tráfico vehicular, para el traslado de personas.

En este ejercicio de acciones preventivas, se debe incorporar la información relativa a los lugares en que puedan ser establecidos albergues que ofrezcan condiciones indispensables de dotación de servicios públicos, acceso, seguridad y comunicación, teniendo a la vista el criterio de que se requiere un mínimo de instalaciones tales como las sanitarias, de aseo personal y de suministro de agua potable; la posibilidad de instalación de cocinas; la recolección de desechos, entre otras. A este respecto, es recomendable la detección y ubicación de instalaciones deportivas, escuelas, auditorios y centros sociales que, mediante acuerdos previos, estén en posibilidad de uso en el momento en que sean necesitados. Por otro lado, sería necesario indicar las instalaciones médicas, hospitalarias y de servicios de emergencia que se encuentren en las zonas en las que los albergues puedan ser establecidos, a fin de contar con esos apoyos para las personas evacuadas, con la mayor brevedad posible y sin interrupciones.



De igual forma, sería necesario disponer de lugares para el acopio de insumos médicos, alimentarios y de abrigo, que también servirán como centros de distribución, en el momento necesario. Aspectos importantes que deben considerarse son la construcción de bordos y retenes, y la remoción de escombros, obras que en la medida de su magnitud requieren de la utilización de maquinaria y equipo, así como de recursos humanos, por lo que empresas constructoras de las localidades, así como grupos de voluntarios podrían ser contactados con oportunidad, para efectuar tales tareas. Es muy importante recalcar que calamidades producidas por fenómenos hidrometeorológicos pueden ser evitadas con medidas como el desazolve de drenajes, dragado de ríos y canales, poda de árboles, arbustos y matorrales, así como la recolección de basura en la vía pública.

Un aspecto de vital importancia, será contar con la colaboración de los medios locales de comunicación masiva, de tal manera que las estaciones de televisión y radio, estén en la disponibilidad de transmitir mensajes de alertamiento, cuando las autoridades e instancias encargadas avisen sobre la proximidad de la ocurrencia de un fenómeno, que con razonable certeza, pueda desembocar en una calamidad. Por otro lado, en los casos en que el hecho ya haya ocurrido, estos medios serán la vía más accesible para instruir a las personas de las zonas afectadas, en cuanto se refiere a las acciones que deban llevar a efecto.

Es así como, mediante la coordinación y concertación de acciones entre las distintas dependencias, organismos, instituciones y agrupaciones participantes en el desarrollo de un plan de emergencia, previsto ya en los Sistemas Estatales de Protección Civil, que las autoridades encargadas de la materia, contarán con información para elaborar documentos con procedimientos específicos a seguir, cuyos contenidos deberán ser difundidos ampliamente entre todas las instancias responsables y la población en general, para afrontar con posibilidades de éxito la ocurrencia de un desastre.

## CAPITULO TERCERO

### LEGISLACIÓN Y MARCO JURÍDICO

El Sistema Nacional de Protección Civil, fue ideado hace 12 años para que de manera progresiva se cumplieran tres etapas que le permitieran en un futuro razonable, ser una estructura que genere un marco jurídico cuyos límites y alcances estén perfectamente definidos. Las etapas que en el diseño originario se visualizaron fueron las siguientes:

- De Conceptualización y Planeación
- De Organización y Programación
- De Puesta en Marcha ; Prevención y Auxilio.  
Evaluación y Retroalimentación

Se puede decir que las tres etapas se han cumplido en una proporción que permite la existencia y operabilidad del Sistema Nacional; sin embargo su conceptualización ha carecido del elemento jurídico que le otorgue las características de universalidad, de generalidad y de obligatoriedad. Si bien es cierto, las estructuras del Sistema Nacional de Protección Civil en los tres niveles de gobierno, han realizado esfuerzos significativos para definir, orientar y organizar las acciones de protección civil, esto no ha sido suficiente para configurar un sistema homogéneo. Dicho lo anterior, podemos afirmar que la protección civil en nuestro país se enfrenta a un fenómeno que definiríamos como de “dispersión normativa”; esto es, su reglamentación se encuentra contenida en diversos ordenamientos que no se vinculan a una disposición de mayor jerarquía.

Para fundamentar el anterior párrafo, tenemos que a nivel federal se han emitido distintos decretos como el que sentó las bases para la creación del mismo sistema, otro que dio existencia al Consejo Nacional de Protección Civil, otro más al Centro Nacional de Prevención de Desastres, así como el que crea los Comités Científicos Asesores del SINAPROC. Asimismo la Secretaría de Gobernación ha emitido acuerdos y celebrado convenios con otras dependencias y entidades del Ejecutivo Federal; con organismos de los sectores social y privado e inclusive con instituciones análogas del exterior. A nivel estatal son ya 24 las entidades federativas que han promulgado sus leyes de protección civil y en algunos casos su reglamento respectivo.

Sin embargo es urgente y necesario dar pleno sustento jurídico a la protección civil, a través de incorporarla a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta reforma constitucional, se encuentra ya en proceso con la adición de una fracción XXIX-i al Artículo 73 Constitucional, que permita al Congreso de la Unión, legislar en materia de protección civil, esta iniciativa, aprobada por la Cámara de Diputados y turnada al Senado para sus efectos constitucionales, permitiría desprender una Ley Federal que proporcione el marco jurídico regulador de las acciones nacionales de protección civil.

### 3.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Actualmente, la única mención expresa que se hace de la protección civil en nuestra carta magna se encuentra en su Artículo 122 que refiere al gobierno del Distrito Federal. Así, dentro de las facultades de la Asamblea Legislativa, encontramos en su inciso (i) fracción V de su base primera, el siguiente texto:

i) “Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social”.

El artículo 29 Constitucional establece, “ En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.”

Este precepto que regula condiciones que deben anteceder a la suspensión parcial o total de las garantías humanas, es comentado por Emilio Rabasa, que al respecto nos dice: “en circunstancias normales, cuando existen paz y tranquilidad en el ámbito nacional e internacional, no se presenta conflicto entre las garantías individuales y el interés social o público, ya que la Constitución establece su equilibrio. Por el contrario, en tiempos anormales, en situaciones de rebelión, invasión o guerra, siempre debe prevalecer el interés público, pues se halla en peligro la supervivencia misma de la nación. Cuando ese desequilibrio surge, la Constitución autoriza la suspensión de garantías, que puede decretarse para un lugar determinado o comprender a todo el país, lo que no significa la terminación definitiva de los derechos del hombre, sino que simplemente se interrumpe la efectividad de algunos, hasta en tanto se restablezca el orden y la paz. Aun en este caso extraordinario, la Constitución fija condiciones que, en última instancia, también se traducen en garantías individuales, pues la suspensión debe ser por tiempo limitado, decretarse por medio de disposiciones generales y no puede referirse a un solo individuo.” (1)

1.- Rabasa O. Emilio/ Gloria Caballero. Mexicano ésta es tu Constitución  
Editorial Porrúa. México 1997

Evidentemente se trata de una suspensión de garantías individuales, en donde el Poder Legislativo dota de facultades extraordinarias al Ejecutivo, a fin de que dicte las disposiciones y adopte las medidas necesarias para afrontar, rápida y fácilmente la situación. En casos que atañen a la protección civil, no se ha registrado una situación tal, de manera en que el Ejecutivo haya tenido que hacer uso de esas facultades extraordinarias. Ningún desastre hasta la fecha en nuestro país, ha conducido a una suspensión de las garantías individuales, sin embargo, mientras no exista una ley específica en la materia que defina los criterios para una declaratoria formal de desastre, éste artículo de la Constitución seguirá dentro de las facultades del Presidente de la República, en caso de que una situación que ponga en grave peligro a la sociedad, que bien puede ser un desastre natural, se presente en nuestro territorio.

Por otro lado, el 9 de octubre de 1997, la Dip. Estrella Vázquez Osorno del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó ante el pleno de la Cámara de Diputados, una iniciativa con proyecto de decreto que adiciona una fracción XXIX-i al Artículo 73 de nuestra Constitución Política. Dicha iniciativa señala en su artículo único:

- Se adiciona la fracción señalada para quedar como sigue;

“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

XXIX-i Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección civil”.

Esta iniciativa se turnó a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, para su estudio y dictamen continuando con su proceso legislativo, esta comisión elaboró su respectivo dictamen solicitando la opinión de la Comisión de Protección Civil, presentándose ante el pleno el 30 de abril de 1998 para su discusión y en este caso aprobación. En ese mismo dictamen se rechazó una iniciativa presentada ante el pleno el 11 de diciembre de 1997 por la Dip. María Mercedes Maciel Ortiz del Partido del Trabajo, en el sentido de adicionar un párrafo séptimo al artículo 21 Constitucional con el objeto de “garantizar el derecho de los gobernados y la obligación de las autoridades en materia de protección civil”. Así como también modificar el artículo 115 de la Ley Fundamental de la República a fin de establecer que las tareas inherentes a la de protección civil estén a cargo de los municipios, con la connotación técnica de un servicio público.

El dictamen en cuestión analizó conjuntamente las tres iniciativas, manifestando que “por tratarse de dos iniciativas referentes a la misma materia, así como por entrañar enfoques propios sobre el señalamiento en la Carta Magna de tareas en el ámbito de la protección civil, que es conveniente analizar conjuntamente, esta comisión ha resuelto acumularlas y presentar un solo dictamen a esta Asamblea, evitándose así la duplicación de planteamientos vinculados a la posibilidad de modificar el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en este campo.” (2)

2.- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados.  
Núm. 19 Vol. II Abril 30, 1998.

En los antecedentes del dictamen respectivo, se expone que en lo relativo a la iniciativa que adiciona una fracción al artículo 73 destacan en la exposición de motivos “consideraciones de orden científico y técnico sobre la vulnerabilidad del país en cuanto a riesgos geológicos, fisicoquímicos, sanitarios, hidrometeorológicos y socio-organizativos, dada su dimensión territorial, su ubicación geográfica y su diversidad socioeconómica y de ecosistemas; razones por las cuales, se propone plasmar en la Constitución General de la República la facultad del Honorable Congreso de la Unión, de expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación y las entidades federativas en materia de protección civil.”

En lo que refiere a la segunda iniciativa en cuestión el dictamen señala que “en su exposición de motivos, además de abordar preocupaciones similares a las de la primera propuesta, menciona la importancia de incluir el derecho a la protección civil como una garantía constitucional, así como el planteamiento de que las autoridades municipales sean directamente responsables de la atención de las tareas de protección civil”.

En las consideraciones de la comisión dictaminadora, se coincide con el objeto común de las iniciativas propuestas, “dado que a pesar de existir preceptos legales que fundamentan los programas y órganos establecidos por el Poder Ejecutivo en materia de protección civil, el Congreso Federal carece de facultades constitucionales para establecer las bases que deben regir en esta materia”. Señala además, que a 12 años del establecimiento del Sistema Nacional aún “no contamos con un cuerpo normativo general, con carácter de Ley, que concentre disposiciones de protección civil y articule eficazmente un sistema en esta materia de cobertura nacional, con aquellos creados por las distintas entidades federativas, mismos que se han estructurado en forma aislada y con serias limitaciones financieras”.

Por tal motivo se hace necesario “establecer un marco jurídico, con indiscutible sustento constitucional, que facilite la apropiada prevención y atención de desastres. Con base en los hechos podemos afirmar que la ocurrencia de siniestros, emergencias y desastres que exceden la jurisdicción o la capacidad del municipio y, eventualmente, de una entidad federativa, requiere de la acción coordinada y la cooperación de los tres órdenes de gobierno: Federación, Estados y Municipios.”

La comisión dictaminadora pugna por la expedición de una ley que establezca las bases que rijan la actuación de los distintos órdenes de gobierno en materia de protección civil, para que “en ejercicio de las facultades que les correspondan, coordinen sus acciones y proporcionen mayor seguridad a la población y, en consecuencia, la propuesta de reforma no solamente sea viable sino que además se comprenda como necesaria, siempre y cuando dicha legislación secundaria reconozca los distintos ámbitos de competencia otorgada a las entidades federativas en términos del artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” añade que con la reforma planteada, “se tendrán las condiciones para expedir una ley general que reafirme las bases sobre las que se construya un Sistema Nacional de Protección Civil que, respetando las competencias de las instancias de Gobierno, coordine el ejercicio de las mismas.”

En tal virtud, para aclarar el párrafo anterior, se considera pertinente añadir el texto del citado artículo constitucional:

Artículo 124. “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”

En cuanto a las iniciativas presentadas la comisión advierte dos concepciones que es necesario analizar para encontrar la armonía que requiere el texto constitucional en esta materia:

- “Por un lado, se ha planteado la conveniencia de que el Honorable Congreso de la Unión dicte las normas generales para la coordinación de los tres órdenes de gobierno en el ámbito de la competencia que a cada uno corresponde, tratándose de acciones relacionadas con la protección civil y por otro lado se plantea que, sujetos a la determinación de las leyes locales en cuanto al concurso de los estados, los municipios tengan directamente a su cargo las responsabilidades en dicha materia. Toda vez que el texto constitucional en vigor, en el inciso i, de la fracción III del artículo 115 constitucional, establece la posibilidad de que las legislaturas locales determinen servicios adicionales a los señalados en esta fracción, a cargo de los municipios conforme a sus condiciones territoriales y socioeconómicas, así como a su capacidad administrativa y financiera, la incorporación propuesta vendría a establecer una tarea que la enorme mayoría de los municipios no estaría en condiciones de afrontar”.

- “Parecería innecesario y poco conveniente atribuir al municipio la responsabilidad directa de la atención de las tareas de protección civil. Es innecesario, toda vez que la propia Constitución establece la posibilidad de que las legislaturas locales, atendiendo a las condiciones específicas estatales y de cada municipio, puedan asignar la prestación de servicios públicos o la realización de otras tareas a los que la misma señala expresamente, además de que con la adición que se propone de una fracción XXIX-i al artículo 73 a fin de establecer precisamente la facultad del Honorable Congreso de la Unión para dar las bases que rijan la actuación de los distintos órdenes de gobierno en materia de protección civil para que, en ejercicio de las facultades que les correspondan, coordinen sus acciones y proporcionen mayor seguridad a la población, como se ha señalado anteriormente en este dictamen, se hace evidente que no se requiere efectuar la reforma propuesta para el artículo 115.”

- “Es poco conveniente, también, el que se pretenda otorgar la facultad, pero a su vez la obligación a los municipios, de tener que prestar directamente las tareas de protección civil, dado que la mayoría puede no tener las condiciones financieras, técnicas y de personal humano capacitado para ello.”

- “Existe una contradicción implícita entre los planteamientos sobre, por una parte, otorgar competencia al Poder Legislativo Federal para establecer la coordinación entre los tres distintos órdenes de gobierno para las cuestiones relativas a la protección civil y, por otro lado, el planteamiento de que las tareas relacionadas con esta materia se asignen al municipio sobre la base de la determinación que en cada caso realicen las legislaturas estatales. Luego entonces, si la protección civil es tarea a cargo de los municipios, resulta contradictorio

plantear el otorgamiento de atribuciones al Honorable Congreso de la Unión, para señalar lo que compete a los tres órdenes de gobierno en este campo de acción.”

- La comisión considera que “el objetivo de consolidar un Sistema Nacional de Protección Civil, requiere de una norma en la Constitución General de la República, que establezca el principio de coordinación de los órdenes Federal, Estatal y Municipal. Mediante la expedición de la ley correspondiente por parte del Honorable Congreso de la Unión, se alcanzaría el objetivo referido sin atentar contra las esferas de competencia de los ámbitos señalados, al tiempo de considerar las diferentes condiciones y posibilidades de cada uno de ellos.”

- La iniciativa mencionada en segundo término en este dictamen, “propone establecer el derecho de los gobernados y la obligación de las autoridades de garantizar la protección civil, mediante la adición de un párrafo al artículo 21 constitucional. Sin embargo, consideramos que no puede otorgarse a la protección civil la naturaleza de garantía individual, debido a que, al quedar incorporada como responsabilidad única y exclusiva del Gobierno, se invalida un postulado básico de dicha institución, para que pueda funcionar con eficacia: la participación social. Por otra parte, es una consideración práctica de plena validez que el Estado se encuentra materialmente impedido para garantizar en forma plena la protección civil de todos los habitantes del país.”

La comisión dictaminadora, elaboró las siguientes conclusiones:

1. “La propuesta de adición de una fracción XXIX-i al artículo 73 constitucional se considera una necesidad, a efecto de facultar al Congreso Federal para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación en materia de protección civil entre los distintos órdenes de gobierno.
2. Se propone desechar la propuesta de reforma al artículo 21 constitucional, por considerar que la naturaleza jurídica de la protección civil no corresponde a la de una garantía constitucional, pues se trata de un servicio público que implica necesariamente la participación social, además de que dicho precepto no guarda relación con esta materia pues su contenido regula derechos en materia penal.
3. Esta comisión, por las consideraciones expuestas anteriormente, estima improcedente la adición propuesta a la fracción III del artículo 115 constitucional.”

De esta manera, se aprueba en la Cámara de Diputados por unanimidad con 346 votos en pro y cero en contra, el proyecto de decreto, con artículo único que adiciona una fracción XXIX-i al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

XXIX-i “Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil”.

Posteriormente, cumpliendo con el proceso legislativo, esta iniciativa fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales de Gobernación, Primera y de Estudios Legislativos, Cuarta, de la Cámara de Senadores, quienes presentaron su dictamen con proyecto de decreto ante el Pleno del Senado el 11 de diciembre de 1998, para su segunda lectura, discusión y aprobación.

Dada la dispensa de la segunda lectura del dictamen, se puso a discusión en lo general y en lo particular el dictamen con proyecto de decreto para lo cual únicamente intervino el C. Senador Mario Vargas Aguiar, para comentar lo siguiente:

“en realidad el dictamen que se somete a nuestra consideración no amerita mayor comentario, sólo el antecedente de que fue votado por unanimidad y sin discusión en la Cámara de Diputados, de donde proviene la minuta, aprobamos por unanimidad en comisiones, y sólo para precisar que se pretende acertadamente incorporar la atribución del Congreso de la Unión, de legislar en materia de protección civil, ya que las normas que se refieren a este tema tan importante en la actualidad, en la sociedad mexicana, como son la Ley Federal de la administración Pública Federal, la Ley General de Población, que se refieren a estos temas, no tienen un sustento constitucional, y se pretende en el Artículo 73 añadir la fracción 29, letra i para incorporar como facultad del Congreso de la Unión, legislar para establecer bases generales en donde se puede haber concurrencia y coordinación en los tres niveles de gobierno para que podamos abordar, como país organizado, el tema importante de la protección civil”. (3)

No habiéndose registrado ningún orador, y con base en la fundamentación del dictamen hecha por el senador Vargas Aguiar, se procedió a su votación de inmediato, aprobándose por unanimidad por 96 votos en pro, y ninguno en contra. Aprobado por unanimidad el Proyecto de decreto que adiciona una fracción 29-y al Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se pasó a las Honorables Legislaturas de los Estados para sus efectos Constitucionales.

Para que una reforma Constitucional sea válida, tiene que seguir un procedimiento establecido en el artículo 135 de nuestra Carta Magna que a la letra dice:

“La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”



## 3.2 LEYES FEDERALES

En nuestra legislación actual, el marco jurídico que sustenta las acciones del Sistema Nacional de Protección Civil, se integra por:

### LEY DE PLANEACIÓN

(Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983)

#### Capítulo I

##### Disposiciones Generales

Artículo 9.- “Las dependencias de la Administración Pública Centralizada deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo.

Lo dispuesto en el párrafo anterior será aplicable a las entidades de la administración pública paraestatal. A este efecto, los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, proveerán lo conducente en el ejercicio de las atribuciones que como coordinadores de sector les confiere la ley.”

#### Capítulo II

##### Sistema Nacional de Planeación Democrática

Artículo 12.- “Los aspectos de la Planeación Nacional del Desarrollo que correspondan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se llevarán a cabo, en los términos de esta Ley, mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal formarán parte del Sistema, a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades.”

Artículo 16.- “A las dependencias de la Administración Pública Federal les corresponde:

I.- Intervenir respecto de las materias que les competen, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo;

II.- Coordinar el desempeño de las actividades que en materia de planeación correspondan a las entidades paraestatales que se agrupen en el sector que, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determine el Presidente de la República;

III.- Elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los Estados, así como las opiniones de los grupos sociales interesados;

IV.- Asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el Plan y los programas regionales y especiales que determine el Presidente de la República;

V.- Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales correspondientes;

VI.- Considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en su programa, procurando su congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los gobiernos de los estados;

VII.-Vigilar que las entidades del sector que coordinen conduzcan sus actividades conforme al Plan Nacional de Desarrollo y al programa sectorial correspondiente, y cumplan con lo previsto en el programa institucional a que se refiere el Artículo 17, fracción II; y

VIII.-Verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las entidades paraestatales del sector que coordinen, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades de los programas sectoriales, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, los programas respectivos”.

Artículo 17.- “Las entidades paraestatales deberán:

I.-Participar en la elaboración de los programas sectoriales, mediante la presentación de las propuestas que procedan en relación a sus funciones y objeto;

II.-Cuando expresamente lo determine el Ejecutivo Federal, elaborar su respectivo programa institucional, atendiendo a las previsiones contenidas en el programa sectorial correspondiente;

III.-Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales y, en su caso, institucionales;

IV.-Considerar el ámbito territorial de sus acciones, atendiendo las propuestas de los gobiernos de los estados, a través de la dependencia coordinadora de sector, conforme a los lineamientos que al efecto señale esta última;

V.-Asegurar la congruencia del programa institucional con el programa sectorial respectivo;

VI.-Verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del programa institucional.”

#### Capítulo IV

##### Plan y Programas

Artículo 21.- “El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines, determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo.”

Artículo 22.- “El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme a este capítulo.

Estos programas observarán congruencia con el Plan, y su vigencia no excederá del periodo constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor”.

Artículo 23.- “Los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución”.

Artículo 28.- “El Plan y los programas a que se refieren los artículos anteriores especificarán las acciones que serán objeto de coordinación con los gobiernos de los estados y de inducción o concertación con los grupos sociales interesados.”

Artículo 32.- “Una vez aprobados el Plan y los programas, serán obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Conforme a las disposiciones legales que resulten aplicables, la obligatoriedad del Plan y los programas será extensiva a las entidades paraestatales. Para estos efectos, los titulares de las dependencias, en el ejercicio de las atribuciones de coordinadores de sector que les confiere la ley, proveerán lo conducente ante los órganos de gobierno y administración de las propias entidades.

La ejecución del Plan y los programas podrán concertarse, conforme a esta ley, con las representaciones de los grupos sociales interesados o con los particulares.

Mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere la ley, el Ejecutivo Federal inducirá las acciones de los particulares y, en general, del conjunto de la población, a fin de propiciar la consecución de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

La coordinación en la ejecución del Plan y los programas deberá proponerse a los gobiernos de los estados, a través de los convenios respectivos.”

## Capítulo V Coordinación

Artículo 33.- “El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios.”

## Capítulo VI Concertación e Inducción

Artículo 37.- “El Ejecutivo Federal, por sí o a través de sus dependencias, y las entidades paraestatales, podrán concertar la realización de las acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.”

**LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**  
(Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982. Última Reforma D.O.F. 24-XII-1996)

**Título Primero**

**Capítulo Único**

**Disposiciones Generales**

Artículo 2o.- “Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.”

**Título Segundo**

**Procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia**

**Capítulo Primero**

**Sujetos, Causas de Juicio Político y Sanciones**

Artículo 5o.- “En los términos del primer párrafo del artículo 110 de la Constitución General de la República, son sujetos de juicio político los servidores públicos que en él se mencionan.

Los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución General de la República, a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.”

Artículo 6o.- “Es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo anterior, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.”

Artículo 7o.- “Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- I.-El ataque a las instituciones democráticas;
- II.-El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III.-Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV.-El ataque a la libertad de sufragio;
- V.-La usurpación de atribuciones;
- VI.-Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII.-Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior, y
- VIII.-Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquéllos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente Ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.”

Artículo 8o.- “Si la resolución que se dicte en el juicio político es condenatoria, se sancionará al servidor público con destitución. Podrá también imponerse inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público desde un año hasta veinte años.”

### Título Tercero

#### Responsabilidades Administrativas

#### Capítulo Primero

#### Sujetos y Obligaciones del Servidor Público

Artículo 46.- “Incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley.”

Artículo 47.- “Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas:

I.-Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

II.-Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

.....

XXIV.- Las demás que impongan las leyes y reglamentos”

### Capítulo Segundo

#### Sanciones Administrativas y Procedimientos para aplicarlas

Artículo 53.- “Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

I.-Apercibimiento privado o público;

II.-Amonestación privada o pública;

III.-Suspensión;

IV.-Destitución del puesto;

V.-Sanción económica, e

VI.-Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

....”

## LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

(Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976. Última Reforma D.O.F. 24-XII-1996.)

### Capítulo II

De la Competencia de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y  
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Artículo 27.-A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XXVII.- “Conducir y poner en ejecución, en coordinación con las autoridades de los gobiernos de los estados, con los gobiernos municipales y con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las políticas y programas de protección civil del Ejecutivo para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de desastre y concertar con instituciones y organismos de los sectores privado y social, las acciones conducentes al mismo objetivo.”

## LEY GENERAL DE POBLACIÓN

(Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1974. Última Reforma D.O.F. 22-VI-1992)

### Capítulo Primero

#### Objeto y Atribuciones

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

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

## LEY ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS

(Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 1986)

### Título Primero

#### Misiones Generales

#### Capítulo Único

Artículo 1.- “El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes:

I.-Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación;

II.-Garantizar la seguridad interior;

III.-Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas;

IV.-Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y

V.-En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.”

Artículo 2.- “Las misiones enunciadas, podrán realizarlas el Ejército y la Fuerza Aérea, por sí o en forma conjunta con la Armada o con otras dependencias de los gobiernos Federal, Estatales o Municipales, todo, conforme lo ordene o lo apruebe el Presidente de la República, en ejercicio de sus facultades constitucionales.”

Artículo 3.- “El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos deben ser organizados, adiestrados y equipados conforme a los requerimientos que reclame el cumplimiento de sus misiones.”

## LEY ORGÁNICA DE LA ARMADA DE MÉXICO

(Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1993)

### Título Primero

#### Misión y Atribuciones

Artículo 1.- “La Armada de México es una institución militar nacional de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval militar de la Federación para la seguridad interior y la defensa exterior del país.”

Artículo 2.- “Son atribuciones de la Armada de México:

I.-Organizar, adiestrar, alistar, equipar y operar a las fuerzas que la constituyen para el cumplimiento de su misión y ejercicio de sus funciones;

II.-Cooperar en el mantenimiento del orden constitucional del Estado Mexicano;

III.-Ejercer jurisdicción naval militar en nombre de la Federación en el mar territorial, zona económica exclusiva, zona marítimo-terrestre, islas, cayos, arrecifes, zócalos y plataforma continental; así como en aguas interiores, lacustres y ríos en sus partes navegables, incluyendo los espacios aéreos correspondientes;

IV.-Proteger el tráfico marítimo, fluvial y lacustre en la jurisdicción federal y donde el Mando Supremo lo ordene;

V.-Efectuar operaciones de búsqueda, rescate y salvamento en el mar, así como en aguas interiores y en todas aquellas en las que le corresponda ejercer su jurisdicción;

VI.-Participar en tareas de protección en las instalaciones vitales del país;

VII.-Auxiliar a la población en los casos y zonas de desastre o emergencia;

....

XV.-Las demás que le señalen las disposiciones aplicables y le encomiende el Mando Supremo.”

Artículo 3.- “La Armada de México ejecutará las atribuciones anteriormente señaladas, por sí sola o conjuntamente con el Ejército y Fuerza Aérea cuando lo ordene el Mando Supremo o cuando las circunstancias así lo requieran.”

## LEY FEDERAL DE ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS

(Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1972)

### Título Primero

#### Capítulo Único

##### Bases Generales

Artículo 2.- “La aplicación de esta Ley corresponde a:

I.-El Presidente de la República;

II.-La Secretaría de Gobernación;

III.-La Secretaría de la Defensa Nacional, y

IV.-A las demás autoridades federales en los casos de su competencia.”

Artículo 3.- “Las autoridades de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, en sus correspondientes ámbitos de competencia, tendrán la intervención que esta Ley y su Reglamento señalan.”

### Título Tercero

#### Fabricación, Comercio, Importación, Exportación y Actividades Conexas.

##### Capítulo I

##### Disposiciones Preliminares

Artículo 37.- “Es facultad exclusiva del Presidente de la República autorizar el establecimiento de fábricas y comercios de armas.

El control y vigilancia de las actividades y operaciones industriales y comerciales que se realicen con armas, municiones, explosivos, artificios y substancias químicas, será hecho por la Secretaría de la Defensa Nacional.

Los permisos específicos que se requieran en estas actividades serán otorgados por la Secretaría de la Defensa Nacional con conocimiento de la Secretaría de Gobernación y sin perjuicio de las atribuciones que competan a otras autoridades.

Las dependencias oficiales y los organismos públicos federales que realicen estas actividades, se sujetarán a las disposiciones legales que las regulen.”

Artículo 38.- “Los permisos a que se refiere el artículo anterior, no eximen a los interesados de cubrir los requisitos que señalen otras disposiciones legales, según la naturaleza de sus actividades.”



Artículo 39.- “En los casos a que se refieren los artículo 37 y 38 de esta Ley, se requerirá la conformidad de las autoridades locales y municipales del lugar respecto a la seguridad y ubicación de los establecimientos correspondientes.”

Artículo 40.- “Las actividades industriales y comerciales relacionadas con armas, municiones, explosivos y demás objetos que regula esta Ley, se sujetarán a las disposiciones que dicte la secretaría de la Defensa Nacional. Cuando el material sea para el uso exclusivo de la Armada de México, esas actividades se sujetarán a las disposiciones de la Secretaria de Marina.”

Artículo 42.- “Los permisos específicos a que se refiere el artículo 37 de esta Ley, pueden ser:

I.-Generales, que se concederán a negociaciones o personas que se dediquen a estas actividades de manera permanente;

II.-Ordinarios, que se expedirán en cada caso para realizar operaciones mercantiles entre si o con comerciantes de otros países, a las negociaciones con permiso general vigente, y

III.-Extraordinarios, que se otorgarán a quienes de manera eventual tengan necesidad de efectuar alguna de las operaciones a que este Título se refiere.”

Artículo 43.- “La Secretaría de la Defensa Nacional podrá negar, suspender o cancelar discrecionalmente los permisos a que se refiere el artículo anterior, cuando las actividades amparadas con los permisos entrañen peligro para la seguridad de las personas, instalaciones, o puedan alterar la tranquilidad o el orden público.”

Artículo 45.- “Las fábricas, plantas industriales, talleres, comercios y demás establecimientos que se dediquen a las actividades reguladas en este Título, deberán reunir las condiciones de seguridad, funcionamiento técnico, ubicación y producción que se determinen en el Reglamento.”

## Capítulo VI

### Del control y vigilancia

Artículo 72.- “La Secretaría de la Defensa Nacional, cuando lo estime necesario, inspeccionará las condiciones de seguridad de las instalaciones en fábricas, plantas industriales, talleres, almacenes, polvorines y vehículos destinados a las actividades a que se refiere este título.”

Artículo 73.- “Los permissionarios a que se refiere este Título están obligados a cumplir con las medidas de información, control y seguridad que establezca la Secretaría de la Defensa Nacional, con sujeción a esta Ley.”

## Título Cuarto

### Sanciones

#### Capítulo Único

Artículo 85.- “Se impondrá de uno a ocho años de prisión y de veinte a quinientos días de multa:

- I.-A los comerciantes en armas, municiones y explosivos, que los adquieran sin comprobar la procedencia legal de los mismos;
- II.-A quienes fabriquen o exporten dichos objetos sin el permiso correspondiente;"

Artículo 86.- "Se impondrá de tres meses a tres años de prisión y de dos a doscientos días multa, a quienes sin el permiso respectivo:

- I.-Compren explosivos, y
- II.-Transporten, organicen, reparen, transformen o almacenen los objetos aludidos en esta Ley."

Artículo 87.- "Se impondrá de un mes a dos años de prisión y de dos a cien días multa, a quienes:

- I.-Manejen fábricas, plantas industriales, talleres, almacenes y demás establecimientos que se dediquen a las actividades reguladas por esta Ley, sin ajustarse a las condiciones de seguridad a que están obligados;
- II.-Remitan los objetos materia de esta Ley, si el transporte se efectúa por conducto de empresas no autorizadas;
- III.-Realicen el transporte a que se refiere la fracción anterior, y
- IV.-Enajenen explosivos, artificios y sustancias químicas relacionadas con explosivos, a negociaciones o personas que no tengan el permiso correspondiente de la Secretaría de la Defensa Nacional."

## LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

(Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993)

### Capítulo Primero

#### Disposiciones Generales

Artículo 3.- "El ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, tenderá a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, mediante:

XII.La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanos en los centros de población."

### Capítulo Segundo

#### De la concurrencia y coordinación de autoridades

Artículo 6.- "Las atribuciones que en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población tiene el Estado, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

Artículo 7.- "Corresponden a la Federación, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, las siguientes atribuciones:

I.-Proyectar y coordinar la planeación del desarrollo regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales;

IV.-Elaborar, apoyar y ejecutar programas para el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado;

VII.-Formular y ejecutar el programa nacional de desarrollo urbano, así como promover, controlar y evaluar su cumplimiento;”

Artículo 8.- “Corresponden a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

I.-Legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II.-Formular, aprobar y administrar el programa estatal de desarrollo urbano, así como evaluar y vigilar su cumplimiento;

VI.-Coordinarse con la Federación, con otras entidades federativas y con sus municipios, para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población;

XI.-Imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas y de los programas estatales de desarrollo urbano, conforme lo prevea la legislación local;”

Artículo 9.- “Corresponden a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

I.-Formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, de conformidad con la legislación local;

II.-Regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población.

X.-Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios, de conformidad con las disposiciones jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios;

XIII.-Imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios en los términos de la legislación local;”

## Capítulo V

De las regulaciones a la propiedad en los centros de población

Artículo 33.- “Para la ejecución de acciones de conservación y mejoramiento de los centros de población, además de las previsiones señaladas en el artículo anterior, la legislación estatal de desarrollo urbano establecerá las disposiciones para:

VI.La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanos en los centros de población;”

Artículo 35.- “A los municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio.

La zonificación deberá establecerse en los planes o programas de desarrollo urbano respectivos, en la que se determinarán:

III.-Los usos y destinos permitidos, prohibidos o condicionados;

VIII.-Las zonas de desarrollo controlado y de salvaguarda, especialmente en áreas e instalaciones en las que se realizan actividades riesgosas y se manejan materiales y residuos peligrosos;”

Artículo 39.- “Para constituir, ampliar y delimitar la zona de urbanización ejidal y su reserva de crecimiento; así como para regularizar la tenencia de predios en los que se hayan constituido asentamientos humanos irregulares, la asamblea ejidal o de comuneros respectiva deberá ajustarse a las disposiciones jurídicas locales de desarrollo urbano y a la zonificación contenida en los planes o programas aplicables en la materia. En estos casos, se requiere la autorización del municipio en que se encuentra indicado el ejido o comunidad.”

#### Capítulo VI

##### De las reservas territoriales

Artículo 40.- “La Federación, las entidades federativas y los municipios llevarán a cabo acciones coordinadas en materia de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, con objeto de:

III.Reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas y predios, mediante la oferta de tierra que atienda preferentemente, las necesidades de los grupos de bajos ingresos;”

#### Capítulo VII

##### De la participación social

Artículo 48. “La Federación, las entidades federativas y los municipios promoverán acciones concertadas entre los sectores público, social y privado, que propicien la participación social en la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.”

Artículo 49. “La participación social en materia de asentamientos humanos comprenderá:

IX.La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanos en los centros de población.”

#### Capítulo IX

##### Del control del desarrollo urbano

Artículo 60. “Quienes propicien la ocupación irregular de áreas y predios en los centros de población, se harán acreedores a las sanciones establecidas en las disposiciones jurídicas aplicables.”

## LEY FORESTAL

(Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1992)

### Título Primero

#### Disposiciones Generales

#### Capítulo II

#### De la autoridad en materia forestal

Artículo 4.- “La aplicación de esta ley corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría”. (SEMARNAP)

Artículo 5.- “Son atribuciones de la Secretaría en materia forestal:

VIII. Supervisar, coordinar y ejecutar las acciones para la prevención y combate de incendios, plagas y enfermedades forestales;”

### Título Segundo

#### De la Administración y Manejo de los Recursos Forestales

#### Capítulo I

#### Del Inventario y Registro Forestal Nacional

#### Sección I

#### Del Aprovechamiento de Recursos Forestales

Artículo 12. “Las solicitudes para obtener autorización de aprovechamiento de recursos forestales maderables, deberán acompañarse de:

f) Las medidas para la prevención, control y combate de plagas, enfermedades e incendios;”

#### Sección II

#### De la Forestación y Reforestación

Artículo 17. “Para realizar la forestación con propósitos de producción comercial en superficies mayores de 20 y menores o iguales a 250 hectáreas, se requerirá que el interesado presente a la Secretaría, para su autorización, un informe de forestación que deberá incluir la siguiente documentación e información:

III. El programa integrado de manejo ambiental y forestación que incorporará los requisitos establecidos en la legislación aplicable en materia de impacto ambiental, y deberá contener:

e) Las medidas para la prevención, control y combate de plagas, enfermedades e incendios;”

#### Capítulo VI

#### De los servicios técnicos forestales

Artículo 28. “La Secretaría supervisará, coordinará y ejecutará acciones para la prevención, combate y control de incendios forestales, y promoverá la asistencia, para dichos efectos, de las demás dependencias de la administración pública federal y, en su caso, de los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, en los términos de los acuerdos y convenios que se celebren.

La Secretaría procurará la participación de instituciones del sector social y privado y de la ciudadanía en general, para los efectos señalados en el párrafo que antecede, y organizará campañas permanentes de difusión de las medidas para prevenir, combatir y controlar los incendios forestales.”

## Capítulo VII

De la prevención, combate y control de incendios forestales.

Artículo 29. “Los propietarios y poseedores de los terrenos y de aptitud preferentemente forestal y sus colindantes, así como quienes realicen el aprovechamiento de recursos forestales, la forestación y reforestación, estarán obligados a ejecutar trabajos para prevenir, combatir y controlar incendios forestales, en los términos de las normas oficiales mexicanas aplicables. Asimismo, al igual que las autoridades civiles y militares y las empresas de transporte, reportarán a la Secretaría la existencia de los incendios forestales que detecten.”

Artículo 30. “La Secretaría, escuchando la opinión del Consejo, dictará las normas oficiales mexicanas para prevenir, controlar y combatir las plagas y las enfermedades forestales. Las dependencias y entidades de la administración pública federal y, en su caso, las de los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, en los términos de los acuerdos y convenios que se celebren, prestarán su colaboración para prevenir, controlar y combatir plagas y enfermedades forestales.”

## Título Cuarto

De las Visitas de Inspección y Auditorías Técnicas

### Capítulo III

De las infracciones y sanciones

Artículo 47. “Son infracciones a lo establecido en esta ley:

XVII. No prevenir, combatir o controlar estando legalmente obligado para ello, las plagas, enfermedades o incendios forestales;

XVIII. Negarse, sin causa justificada, a prevenir o combatir las plagas, enfermedades o incendios forestales que afecten la vegetación forestal, en desacato de mando legítimo de la Secretaría;

XIX. Provocar por imprudencia incendios en terrenos forestales o de aptitud preferentemente forestal;

XX. Provocar intencionalmente incendios en terrenos forestales o de aptitud preferentemente forestal, en contravención a las normas oficiales mexicanas aplicables;

XXI. No dar aviso a la Secretaría, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 29 de esta ley, de la existencia de incendios forestales que se detecten, y...”

## LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE

(Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988)

### Título Primero

Disposiciones Generales

## Capítulo II

### Distribución de Competencias y Coordinación

Artículo 4. “La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios ejercerán sus atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, de conformidad con la distribución de competencias prevista en esta Ley y en otros ordenamientos legales.”

Artículo 5. “Son facultades de la Federación:

VI.-La regulación y el control de las actividades consideradas como altamente riesgosas, y de la generación, manejo y disposición final de materiales y residuos peligrosos para el ambiente o los ecosistemas, así como para la preservación de los recursos naturales, de conformidad con esta Ley, otros ordenamientos aplicables y sus disposiciones reglamentarias;

VII.-La participación en la prevención y el control de emergencias y contingencias ambientales, conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;”

Artículo 7. “Corresponden a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

XII.-La participación en emergencias y contingencias ambientales, conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;”

Artículo 8. “Corresponden a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

XI.-La participación en emergencias y contingencias ambientales conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;”

Artículo 14. “Las dependencias y entidades de la Administración Pública se coordinarán con la Secretaría para la realización de las acciones conducentes, cuando exista peligro para el equilibrio ecológico de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, o por caso fortuito o fuerza mayor.”

## Capítulo IV

### Instrumentos de la Política Ambiental

#### Sección Cuarta

### Regulación Ambiental de los Asentamientos Humanos

Artículo 23. “Para contribuir al logro de los objetivos de la política ambiental, la planeación del desarrollo urbano y la vivienda, además de cumplir con lo dispuesto en el artículo 27 constitucional en materia de asentamientos humanos, considerará los siguientes criterios:

VIII.-En la determinación de áreas para actividades altamente riesgosas, se establecerán las zonas intermedias de salvaguarda en las que no se permitirán los usos habitacionales, comerciales u otros que pongan en riesgo a la población, y...”

Título Segundo  
Biodiversidad  
Sección Cuarta  
Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas  
Capítulo II  
Zonas de restauración

Artículo 78. “En aquellas áreas que presenten procesos de degradación o desertificación, o graves desequilibrios ecológicos, la Secretaría deberá formular y ejecutar programas de restauración ecológica, con el propósito de que se lleven a cabo las acciones necesarias para la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los procesos naturales que en ella se desarrollaban.

En la formulación, ejecución y seguimiento de dichos programas, la Secretaría deberá promover la participación de los propietarios, poseedores, organizaciones sociales, públicas o privadas, pueblos indígenas, gobiernos locales, y demás personas interesadas.”

Título Cuarto  
Protección al Ambiente  
Capítulo V  
Actividades Consideradas como Riesgosas.

Artículo 146. “La Secretaría, previa opinión de las Secretarías de Energía, de Comercio y Fomento Industrial, de Salud, de Gobernación y del Trabajo y Previsión Social, conforme al Reglamento que para tal efecto se expida, establecerá la clasificación de las actividades que deban considerarse altamente riesgosas en virtud de las características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas para el equilibrio ecológico o el ambiente, de los materiales que se generen o manejen en los establecimientos industriales, comerciales o de servicios, considerando, además, los volúmenes de manejo y la ubicación del establecimiento.”

Artículo 147. “La realización de actividades industriales, comerciales o de servicios altamente riesgosas, se llevarán a cabo con apego a lo dispuesto por esta Ley, las disposiciones reglamentarias que de ella emanen y las normas oficiales mexicanas a que se refiere el artículo anterior.

Quienes realicen actividades altamente riesgosas, en los términos del Reglamento correspondiente, deberán formular y presentar a la Secretaría un estudio de riesgo ambiental, así como someter a la aprobación de dicha dependencia y de las Secretarías de Gobernación, de Energía, de Comercio y Fomento Industrial, de Salud, y del Trabajo y Previsión Social, los programas para la prevención de accidentes en la realización de tales actividades, que puedan causar graves desequilibrios ecológicos.”



Artículo 148. "Cuando para garantizar la seguridad de los vecinos de una industria que lleve a cabo actividades altamente riesgosas, sea necesario establecer una zona intermedia de salvaguarda, el Gobierno Federal podrá, mediante declaratoria, establecer restricciones a los usos urbanos que pudieran ocasionar riesgos para la población. La Secretaría promoverá, ante las autoridades locales competentes, que los planes o programas de desarrollo urbano establezcan que en dichas zonas no se permitirán los usos habitacionales, comerciales u otros que pongan en riesgo a la población."

## Capítulo VII

### Energía Nuclear

Artículo 154. "La Secretaría de Energía y la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias, con la participación que, en su caso, corresponda a la Secretaría de Salud, cuidarán que la exploración, explotación y beneficio de minerales radioactivos, el aprovechamiento de los combustibles nucleares, los usos de la energía nuclear y en general, las actividades relacionadas con la misma, se lleven a cabo con apego a las normas oficiales mexicanas sobre seguridad nuclear, radiológica y física de las instalaciones nucleares o radioactivas, de manera que se eviten riesgos a la salud humana y se asegure la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, correspondiendo a la Secretaría realizar la evaluación del impacto ambiental."

## Título Quinto

### Participación Social e Información Ambiental

#### Capítulo I

##### Participación Social

Artículo 157.- "El Gobierno Federal deberá promover la participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales."

## LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA NUCLEAR

(Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de febrero de 1985)

## Capítulo I

### Disposiciones Generales

Artículo 2.- "El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos en cumplimiento de lo establecido en el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Ejecutivo Federal dictará las disposiciones reglamentarias a que se sujetará el uso tanto energético como no energético de los materiales radiactivos."

Artículo 4.- "La Secretaría de Energía, aplicará la presente Ley en el ámbito de su competencia."

### Capítulo III

#### La industria nuclear

Artículo 18.- “El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Energía:

III.- Regulará la seguridad nuclear, radiológica y física, y las salvaguardias, así como vigilará su cumplimiento;”

### Capítulo IV

#### La seguridad nuclear, radiológica y física, y las salvaguardias.

Artículo 19.- “La seguridad es primordial en todas las actividades que involucran a la energía nuclear y deberá tomarse en cuenta desde la planeación, diseño, construcción y operación, hasta el cierre definitivo y desmantelamiento de las instalaciones nucleares y radiactivas, así como en las disposiciones y destino final de todos sus desechos.”

Artículo 20.- “La seguridad nuclear es el conjunto de acciones y medidas encaminadas a evitar que los equipos, materiales e instalaciones nucleares y su funcionamiento constituyan riesgos para la salud del hombre y sus bienes, o detrimentos en la calidad del ambiente.”

Artículo 21.- “La seguridad radiológica tiene por objeto proteger a los trabajadores, a la población y a sus bienes, y al ambiente en general, mediante la prevención y limitación de los efectos que pudieren resultar de la exposición a la radiación ionizante.”

Artículo 22.- “La seguridad física en las instalaciones nucleares o radiactivas tiene por objeto evitar actos intencionales que causen o puedan causar daños o alteraciones tanto a la salud o seguridad públicas, como el robo o empleo no autorizado de material nuclear radiactivo.

Las instalaciones nucleares y radiactivas deberán contar con sistemas de seguridad física, nuclear y radiológica que satisfagan los requisitos que al respecto se establezcan en otros ordenamientos y en las disposiciones reglamentarias de esta Ley.”

Artículo 34.- “En los casos de peligro o riesgo inminente para el personal de una instalación nuclear o radiactiva, o para la sociedad en general, la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias ordenará y ejecutará según el caso, la retención, aseguramiento o depósito de las fuentes de radiación ionizante o equipo que las contenga, así como de cualquier bien contaminado, en los términos del reglamento respectivo.”

También podrá ordenar y ejecutar, como medida preventiva, la clausura temporal, parcial o total, de las instalaciones nucleares y radiactivas, así como de los bienes inmuebles contaminados, fijando los plazos para corregir las deficiencias o anomalías. En el caso de que no se subsanen las deficiencias o anomalías dentro del plazo que se conceda, la Comisión referida con apoyo en el dictamen técnico correspondiente procederá a la clausura definitiva.

El titular de la Secretaría de Energía igualmente podrá ordenar a la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias la ocupación temporal de instalaciones nucleares o

radiactivas, la que deberá observar en todo tiempo las disposiciones que el Ejecutivo Federal expida al respecto.

Las medidas anteriores que se adopten no excluyen la responsabilidad civil, penal o laboral que, en su caso, resulten a cargo del titular de la autorización por los daños a las personas o a sus bienes.”

## LEY DE RESPONSABILIDAD CIVIL POR DAÑOS NUCLEARES (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1974)

### Capítulo II

#### De la responsabilidad civil por daños nucleares

Artículo 4.- “La responsabilidad civil del operador por daños nucleares es objetiva.”

Artículo 5.- “El operador será responsable de los daños causados por un accidente nuclear que ocurra en una instalación nuclear a su cargo, o, en el que intervengan substancias nucleares peligrosas producidas en dicha instalación siempre que no formen parte de una remesa de substancias nucleares.”

Artículo 11.- “El operador no tendrá responsabilidad por daños nucleares, cuando los accidentes nucleares sean directamente resultantes de acciones de guerra, invasión, insurrección u otros actos bélicos, catástrofes naturales, que produzcan el accidente nuclear.”

### Capítulo V

#### Disposiciones Generales

Artículo 27.- “El operador de una instalación nuclear está obligado a informar inmediatamente a las autoridades federales competentes, del acaecimiento de cualquier accidente nuclear o de cualquier extravío o robo de substancias o materiales radioactivos.

Igual obligación tendrá cualquier persona que tenga conocimiento de esos hechos.”

Artículo 29.- “De acuerdo a la presente ley y acorde con sus términos, la Secretaría de Gobernación, coordinará las actividades de las Dependencias del Sector Público, Federal, Estatal y Municipal, así como la de los organismos privados, para el auxilio, evacuación y medidas de seguridad, en zonas en que se prevea u ocurra un accidente nuclear.”

## LEY GENERAL DE SALUD

(Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984. Última Reforma D.O.F. 24-X-1994)

### Título Segundo

#### Sistema Nacional de Salud

## Capítulo II

### Distribución de Competencias

Artículo 13.- “La competencia entre la Federación y las Entidades Federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente:

A. Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud:

V.- Ejercer la acción extraordinaria en materia de salubridad general;”

### Titulo Décimo

#### Acción Extraordinaria en Materia de Salubridad General

##### Capítulo Único

Artículo 181.- “En caso de epidemia de carácter grave, peligro de invasión de enfermedades transmisibles, situaciones de emergencia o catástrofe que afecten al país, la Secretaría de Salud dictará inmediatamente las medidas indispensables para prevenir y combatir los daños a la salud, a reserva de que tales medidas sean después sancionadas por el Presidente de la República.”

Artículo 182.- “En caso de emergencia causada por deterioro súbito del ambiente que ponga en peligro inminente a la población, la Secretaría de Salud adoptará las medidas de prevención y control indispensables para la protección de la salud, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Consejo de Salubridad General y a la Secretaría de Desarrollo Social.”

Artículo 183.- “En los casos a que se refieren los artículos anteriores, el Ejecutivo Federal podrá declarar, mediante decreto, la región o regiones amenazadas que quedan sujetas, durante el tiempo necesario, a la acción extraordinaria en materia de salubridad general.

Cuando hubieren desaparecido las causas que hayan originado la declaración de quedar sujeta una región a la acción extraordinaria en materia de salubridad general, el Ejecutivo Federal expedirá un decreto que declare terminada dicha acción.”

Artículo 184.- “La acción extraordinaria en materia de salubridad será ejercida por la Secretaría de Salud, la que podrá integrar brigadas especiales que actuarán bajo su dirección y responsabilidad y tendrán las atribuciones siguientes:

I.-Encomendar a las autoridades federales, estatales y municipales, así como a los profesionales, técnicos y auxiliares de las disciplinas para la salud, el desempeño de las actividades que estime necesarias y obtener para ese fin la participación de los particulares;

II.-Dictar medidas sanitarias relacionadas con reuniones de personas, entrada y salida de ellas en las poblaciones y con los regímenes higiénicos especiales que deban implantarse, según el caso;

III.-Regular el tránsito terrestre, marítimo y aéreo, así como disponer libremente de todos los medios de transporte de propiedad del estado y de servicio público, cualquiera que sea el régimen legal a que estén sujetos estos últimos;

IV.-Utilizar libre y prioritariamente los servicios telefónicos, telegráficos y de correos, así como las transmisiones de radio y televisión, y

V.-Las demás que determine la propia Secretaría.”

## LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.

(Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995)

### Título Segundo

Del Sistema Nacional de Seguridad Pública

#### Capítulo V

De los Servicios de Atención a la Población

Artículo 47.- “El Consejo Nacional impulsará las acciones necesarias para que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios establezcan un servicio para la localización de personas y bienes.”

Artículo 48.- “El Consejo Nacional promoverá que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios establezcan un servicio de comunicación que reciba los reportes de la comunidad, sobre las emergencias, faltas y delitos de que tenga conocimiento.

El servicio tendrá comunicación directa con las instituciones de seguridad pública, salud, protección civil y las demás asistenciales públicas y privadas.”

### Título Cuarto

De los Servicios Privados de Seguridad

Artículo 53.- “Los servicios privados de seguridad son auxiliares a la función de seguridad pública. Sus integrantes coadyuvarán con las autoridades y las instituciones de seguridad pública en situaciones de urgencia, desastre o cuando así lo solicite la autoridad competente de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, de acuerdo a los requisitos y condiciones que establezca la autorización respectiva.

Los particulares que presten este servicio estarán impedidos para ejercer las funciones que corresponden a las autoridades de seguridad pública.”

## LEY DE VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN

(Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 1940. Versión Actualizada hasta el 31 de diciembre de 1997.)

### Libro Primero

Disposiciones Generales

#### Capítulo VI

Construcción y establecimiento de vías generales de comunicación

Artículo 41.- “No podrán ejecutarse trabajos de construcción en las vías generales de comunicación, en sus servicios auxiliares y demás dependencias y accesorios, sin la aprobación previa de la Secretaría de Comunicaciones a los planos, memoria descriptiva y demás documentos relacionados con las obras que tratan de realizarse. Las modificaciones que posteriormente se hagan se someterán igualmente a la aprobación previa de la Secretaría de Comunicaciones.

Se exceptúan de lo dispuesto en el párrafo anterior, los trabajos de urgencia, respecto de los cuales deberá rendirse un informe inmediato posterior, y los de pequeña importancia necesarios para la realización del servicio.

En los casos de este artículo, la Secretaría de la Defensa Nacional asesorará, desde el punto de vista militar, a la Secretaría de Comunicaciones. Igual intervención tendrá la propia Secretaría en lo que se refiere a los caminos que, no siendo vías generales de comunicación, se encuentren dentro de la zona fronteriza de cien kilómetros o en la faja de cincuenta kilómetros a lo largo de las costas.”

## Capítulo VII

### Explotación de vías generales de comunicación

Artículo 55.- “Las tarifas para el cobro de los servicios de las empresas porteadoras, comprenderán las cuotas y las condiciones conforme a las cuales deberán aplicarse, y estarán sujetas a las reglas siguientes:

...

II.-Las tarifas se formularán y aplicarán observando perfecta igualdad de tratamiento, excepto en los casos en que esta ley autorice lo contrario.

...

IV.-Las tarifas de competencia se formularán siempre que no sean a base de pérdida directa por la explotación en el tramo de la competencia. La Secretaría de Comunicaciones determinará, en cada caso, cuáles son los puntos o zonas de competencia.”

Artículo 57.- “Las empresas estarán obligadas a aplicar las tarifas sin variación alguna. Quedan, en consecuencia, prohibidos:

I.-Todos los actos o contratos por los que se conceda directa o indirectamente a una o más personas, ya sea a un precio menor que el autorizado en la tarifa, ya sean condiciones distintas de las que ésta establece.

...”

Artículo 58.- “De lo dispuesto en las fracciones II y IV del artículo 55 y I del artículo 57, quedan exceptuados:

V.-El transporte o cuotas reducidas, de efectos de primera necesidad a los lugares donde sean indispensables por causa de calamidad pública, por carestía proveniente de maniobras de especulación comercial o de otros motivos de interés general que lo ameriten, a juicio de la Secretaría de la Economía Nacional.”

Artículo 59.- “La expedición de tarifas reducidas hasta en un cincuenta por ciento de la cuota ordinaria solamente será obligatoria para las empresas porteadoras, y esto en los casos de calamidad pública, para fines de beneficencia, a estudiantes en período de vacaciones y para repatriados. Los servicios al Gobierno Federal se regirán solamente por lo dispuesto en el artículo 102 de esta ley.”

Capítulo IX  
Derechos de la Nación

Artículo 112.- “En caso de guerra internacional, de grave alteración del orden público o cuando se tema algún peligro inminente para la paz interior del país o para la economía nacional, el Gobierno tendrá derecho de hacer la requisición, en caso de que a su juicio lo exija la seguridad, defensa, economía o tranquilidad del país, de vías generales de comunicación, de los medios de transporte, de sus servicios auxiliares, accesorios y dependencias, bienes muebles e inmuebles y de disponer de todo ello, como lo juzgue conveniente. El Gobierno podrá igualmente utilizar el personal que estuviere al servicio de la vía de que se trate cuando lo considere necesario. En este caso, la Nación indemnizará a los interesados, pagando los daños por su valor real, y los perjuicios con el cincuenta por ciento de descuento. Si no hubiere avenimiento sobre el monto de la indemnización, los daños se fijarán por peritos nombrados por ambas partes y los perjuicios, tomando como base el promedio del ingreso neto en los años anterior y posterior a la incautación. Los gastos del procedimiento pericial serán por cuenta de la Nación.

En el caso de guerra internacional a que se refiere este artículo, la Nación no estará obligada a cubrir indemnización alguna.”

Libro Quinto  
Comunicaciones Eléctricas  
Capítulo I  
De las instalaciones en general

Artículo 384.- “Los concesionarios y permisionarios de comunicaciones eléctricas están obligados a dar curso gratuito y preferente:

II.- A los mensajes de cualquier autoridad, que se relacionen con la seguridad o defensa del territorio nacional, a la conservación del orden o a cualquiera calamidad pública.”

LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES  
(Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 1995.)

Capítulo III  
De las Concesiones y Permisos  
Sección Segunda  
De las concesiones sobre el Espectro Radioeléctrico

Artículo 23.- La Secretaría podrá cambiar o rescatar una frecuencia o una banda de frecuencias concesionadas, en los siguientes casos:

- I.-Cuando lo exija el interés público
- II.-Por razones de seguridad nacional;

...”

Capítulo IV  
De la operación de servicios de telecomunicaciones  
Sección Cuarta  
De la Comunicación Vía Satélite

Artículo 55.- “La Secretaría asegurará, en coordinación con las dependencias involucradas, la disponibilidad de capacidad satelital suficiente y adecuada para redes de seguridad nacional y para prestar servicios de carácter social.”

Capítulo VII  
De la requisa

Artículo 66.- “En caso de desastre natural, de guerra, de grave alteración del orden público o cuando se prevea algún peligro inminente para la seguridad nacional, la paz interior del país o para la economía nacional, el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría podrá hacer la requisa de las vías generales de comunicación a que se refiere esta Ley y de los bienes muebles e inmuebles necesarios para operar dichas vías y disponer de todo ello como lo juzgue conveniente. El Gobierno Federal podrá igualmente utilizar el personal que estuviere al servicio de la vía requisada cuando lo considere necesario. La requisa se mantendrá mientras subsistan las condiciones que la motivaron.

El Gobierno Federal, salvo en el caso de guerra, indemnizará a los interesados, pagando los daños y perjuicios a su valor real. Si no hubiere acuerdo sobre el monto de la indemnización, los daños se fijarán por peritos nombrados por ambas partes, y en el caso de los perjuicios, se tomará como base el promedio del ingreso neto en el año anterior a la requisa. Cada una de las partes cubrirá la mitad de los gastos que se originen por el peritaje. Los derechos de los trabajadores se respetarán conforme a la ley de la materia.”

## LEY DE AGUAS NACIONALES

(Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de diciembre de 1992)

Título Sexto  
Usos del Agua  
Capítulo V  
Control de Avenidas y Protección Contra Inundaciones

Artículo 83.- “La Comisión Nacional del Agua, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, o en concertación con personas físicas o morales, podrá construir y operar,



según sea el caso, las obras para el control de avenidas y protección de zonas inundables, así como caminos y obras complementarias que hagan posible el mejor aprovechamiento de las tierras y la protección a centros de población, industriales y, en general, a las vidas de las personas y de sus bienes, conforme a las disposiciones del Título Octavo.

La Comisión Nacional del Agua, en los términos del reglamento, clasificará las zonas en atención a sus riesgos de posible inundación, emitirá las normas y recomendaciones necesarias, establecerá las medidas de operación, control y seguimiento y aplicará los fondos de contingencia que se integren al efecto”.

Artículo 84.- “La Comisión Nacional del Agua, determinará la operación de la infraestructura hidráulica para el control de avenidas y tomará las medidas necesarias para dar seguimiento a fenómenos climatológicos extremos, promoviendo o realizando las acciones preventivas que se requieran; asimismo, realizará las acciones necesarias que al efecto acuerde su Consejo Técnico para atender las zonas de emergencia hidráulica o afectadas por fenómenos climatológicos extremos, en coordinación con las autoridades competentes”.

En nuestro país el Sistema Nacional de Protección Civil, se creó como el conjunto de instituciones, principios, normas y procedimientos a través de los cuales, gobierno y sociedad se conjugan para proteger la vida y el patrimonio de la población, así como al medio ambiente, ante la presencia de un fenómeno perturbador.

Sin embargo, desde su fundación el Sistema de Nacional de Protección Civil carece de un marco jurídico específico que le otorgue sustento, solidez y permanencia en el tiempo, habiendo operado desde su creación en 1986 a la fecha, tomando como base una serie de Decretos del titular del Ejecutivo Federal, así como legislación secundaria que asigna a la Secretaría de Gobernación responsabilidades específicas en materia de respuesta a emergencias. También acompaña al actual marco jurídico de la protección civil mexicana, una serie de leyes federales que facultan a otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a participar en la atención de desastres.

La ausencia de una Ley específica en la materia fue señalada por los especialistas, técnicos y científicos que participaron en la elaboración de las Bases del Sistema, y posteriormente se incorporó como meta dentro de las estrategias y líneas de acción en los Programas, Nacional de Protección Civil 1990-1994, y de Protección Civil 1995-2000. El anteriormente expuesto panorama jurídico a nivel federal, evidencia un fenómeno perjudicial que se denomina *dispersión normativa*, que hace patente la necesidad de elaborar una Ley de Protección Civil a Nivel Nacional.

### 3.3 LEYES ESTATALES DE PROTECCIÓN CIVIL.

Conforme al Programa de Protección Civil 1995-2000, en su capítulo quinto sobre “Estrategia y Políticas Específicas” se establece una línea de acción respecto a la

normatividad para la conformación de un marco jurídico en la materia. En base a lo dispuesto por este Programa Nacional, se hizo llegar un documento-propuesta de Ley General Tipo a los Gobiernos de los Estados para que pudieran partir de un principio homogéneo y de esta manera cumplir el objetivo que cita el programa en esta línea de acción:

El propósito de esta ley “se orienta a insertar la protección civil en la concepción del Nuevo Federalismo, por lo que las entidades federativas y municipios podrían así contar con un documento tipo que les sirva de base para revisar y modernizar su marco jurídico, y con ello ayudar a proteger las vidas de sus habitantes, sus bienes materiales, sus instalaciones productivas y de servicios.”

Se reconoce igualmente el propósito de lograr una eficaz colaboración de los organismos públicos, sociales, privados y de los ciudadanos ante la posibilidad de riesgos o desastres. En esta ley deberán establecerse bases uniformes para que las competencias locales se armonicen respecto de las instancias y procedimientos de la Federación, a efecto de proporcionar el auxilio necesario a los estados y municipios que derive en las tareas de prevención, auxilio y recuperación.

En este sentido, se prevén las siguientes metas de esta línea de acción:

- “Elaborar el anteproyecto de Ley de Protección Civil Tipo, que habrá de orientar la evolución de los marcos legales de entidades y municipios.”
- “Acentuar los esfuerzos para promover la elaboración de leyes de protección civil en las entidades federativas que aún operan bajo decretos o normas de menor jerarquía legal.”
- “Promover la inclusión de la protección civil en la leyes orgánicas y en los bandos municipales, particularmente de las 100 municipalidades más importantes del país, así como la expedición de reglamentos de protección civil.”
- “En el marco de los Programas de Desarrollo Urbano y de Vivienda 1995-2000, promover la incorporación en las leyes de asentamientos humanos y/o desarrollo urbano de los estados de un articulado que norme el uso y construcción de todo tipo de edificaciones en las zonas identificadas como de alto riesgo.”
- “Promover la creación y observancia de reglamentos estatales y municipales de construcción que garanticen la seguridad de los usuarios de los inmuebles.”
- “Promover que se adicione las leyes y normas de medio ambiente, comunicaciones y transportes y de salud, con artículos que incluyan la prevención de riesgos.”

De esta manera, las entidades federativas que al día de hoy cuentan con una Ley Estatal de Protección Civil, emanada de sus Congresos Locales y en el caso del Distrito Federal, de la Asamblea Legislativa, son:

Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán. Los Estados de Aguascalientes y Zacatecas cuentan con decretos que crean los Consejos Estatales de Protección Civil. (4)

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

- 4.- Ley de Protección Civil del Estado de Baja California.  
Aprobada el 18 de diciembre de 1997.
- Ley de Protección Civil para el Estado de Baja California Sur  
Aprobada el 14 de mayo de 1996.
- Ley de Protección Civil para el Estado de Campeche  
Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del estado el 16 de julio de 1996.
- Ley de Protección Civil para el Estado de Coahuila de Zaragoza  
Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 11 de junio de 1996.
- Ley del Sistema estatal de Protección Civil del Estado de Colima  
Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 23 de mayo de 1992.
- Ley de Protección Civil del Estado de Chiapas  
Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 5 de febrero de 1997.
- Ley de Protección Civil del Estado de Chihuahua  
Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 19 de junio de 1996.
- Ley de Protección Civil para el Distrito Federal  
Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 10 de enero de 1996.
- Ley de Protección Civil del Estado de Durango  
Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 17 de Noviembre de 1996.
- Ley del Sistema Estatal de Protección Civil del Estado de Guerrero  
Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 18 de Agosto de 1992.
- Ley de Protección Civil del estado de Hidalgo  
Aprobada en diciembre de 1996.
- Ley de protección Civil del Estado de Jalisco  
Publicada en el Periódico Oficial del Estado el 10 de Julio de 1993.
- Ley de Protección Civil del Estado de México  
Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 10. de febrero de 1994.
- Ley de Protección Civil del Estado de Michoacán  
Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 23 de diciembre de 1993.
- Ley de Protección Civil para el Estado de Morelos  
Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 16 de Junio de 1993.
- Ley de Protección civil para el estado de Nayarit  
Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 24 de diciembre de 1994.
- Ley de Protección Civil para el Estado de Nuevo León  
Publicada en el Periódico oficial del Gobierno del Estado el 22 de enero de 1997.
- Ley del Sistema Estatal de Protección Civil para el Estado de Puebla  
Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 18 de diciembre de 1992.
- Ley de Protección Civil para el Estado de Querétaro  
Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 3 de diciembre de 1992.
- Ley del Sistema Estatal de Protección Civil para el Estado de Quintana Roo  
Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 30 de noviembre de 1992.
- Ley de Protección Civil para el Estado de Sonora  
Publicada en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado el 19 de julio de 1993.
- Ley de Protección Civil para el Estado de Tamaulipas  
Publicada en el Periódico oficial del Gobierno del Estado el 28 de abril de 1993.
- Ley Número 92 de Protección Civil para el Estado de Veracruz  
Publicada en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado el 29 de julio de 1995.
- Ley de Protección Civil del Estado de Yucatán  
Publicada en el Diario Oficial del Gobierno del Estado el 20 de marzo de 1995.
- Decreto que crea el Consejo Estatal de Protección Civil del Estado de Zacatecas  
Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 15 de noviembre de 1991.
- Decreto que crea el Consejo Estatal de Protección Civil del Estado de Aguascalientes  
Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 17 de marzo de 1991.

Es por ello que, las estructuras legales de los Sistemas Estatales de Protección Civil guardan entre ellos una enorme similitud, integrando en su gran mayoría los siguientes elementos:

Sistema Estatal;

Definido como parte integrante del Sistema Nacional, constituido por un conjunto de órganos, métodos y procedimientos que establecen las dependencias, organismos y entidades del sector público entre sí, con los sectores social y privado, y con las autoridades municipales. Organizado por el Ejecutivo del Estado, y que tiene como fin prevenir, proteger y salvaguardar a las personas, a los bienes públicos y privados, y al entorno ante la posibilidad de un desastre producido por causas de origen natural o humano.

Integrado por:

- I.-El Consejo Estatal de Protección Civil
- II.-La Unidad Estatal de Protección Civil
- III.-Los Sistemas Municipales de Protección Civil
- IV.-Los Consejos Municipales de Protección Civil
- V.-Los Grupos Voluntarios
- VI.-Sectores Social y Privado

Consejo Estatal;

Como un órgano consultivo y de participación social, de opinión y coordinación de acciones en la materia, en el que se integran en forma multidisciplinaria e interinstitucional, dependencias del Gobierno Federal, del Estado y de los Ayuntamientos, conformado por:

- I.-Un Presidente, que será el Gobernador del Estado;
- II.-Un Secretario Ejecutivo, que será el Secretario de Gobierno;
- III.-Un Secretario Técnico, que será el Director de la Unidad Estatal;
- IV.-Los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública estatal;
- V.-Delegados o representantes de las dependencias y entidades federales que actúen en el Estado;
- VI.-Representantes de las organizaciones sociales, instituciones académicas, grupos voluntarios y organismos especializados, y
- VII.-Los Presidentes Municipales o sus representantes.

Sistemas Municipales;

El Sistema Municipal es parte integrante del Sistema Estatal, y tiene como fin prevenir y proteger a las personas, su patrimonio y entorno, ante la posibilidad de un desastre producido por causas de origen natural o humano. El Sistema Municipal será el primer nivel de respuesta ante cualquier fenómeno destructor, que afecte a la población y, será el Presidente Municipal el responsable de coordinar la intervención del Sistema para el auxilio que se requiera.

La estructura y operación serán determinadas por cada Municipio de acuerdo a la disponibilidad de recursos humanos, materiales y financieros. En algunos casos se integra por:

- I.-El Consejo Municipal;
- II.-Los Grupos Voluntarios;
- III.-Los sectores social y privado.

#### Consejo Municipal;

El consejo municipal, es un órgano de coordinación de las acciones de los sectores público, social y privado que tiene por objeto sentar las bases para prevenir los problemas que puedan ser causados por riesgos, siniestros o desastres; proteger y auxiliar a la población ante la eventualidad de que dichos fenómenos ocurran; así como dictar las medidas necesarias para el restablecimiento de la normalidad.

El Consejo Municipal estará integrado por:

- I.-Un Presidente, que será el Presidente Municipal;
- II.-Un Secretario Ejecutivo, que será el Secretario del Ayuntamiento;
- III.-Un Secretario Técnico, que será el responsable del área de protección civil a nivel municipal.

En el caso del Distrito Federal, se repite la estructura a través de:

- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal
- El Secretario de Gobierno
- Los Delegados de las demarcaciones políticas
- El Director de la Unidad de Protección Civil del D.F.

#### Unidad Estatal;

La Unidad Estatal de Protección Civil es la estructura operativa del Sistema Estatal de Protección Civil, y sus acciones las desplegará en coordinación con las dependencias, entidades, instituciones y organismos de los sectores, público, social, privado y académico, con los grupos voluntarios y la población en general. La Unidad Estatal es responsable de elaborar, instrumentar y dirigir la ejecución de los programas en la materia.

Entre sus principales atribuciones están:

- Identificar los riesgos a los que está expuesta la Entidad y elaborar el Atlas Estatal de Riesgos.
- Elaborar el Programa Estatal de Protección Civil.
- Implementar el sistema de seguimiento, control y evaluación del Programa Estatal.
- Establecer y mantener la coordinación con las unidades municipales y con las dependencias, instituciones y organismos involucrados en tareas de protección civil.
- Promover la participación de los grupos voluntarios en el Sistema Estatal de Protección Civil.
- Promover el establecimiento de las Unidades y Programas Internos de Protección Civil de las Dependencias Estatales y de las instituciones y organismos de los sectores social y privado.
- Establecer el sistema de información que comprenda los inventarios y directorios municipales de recursos materiales y humanos, disponibles en caso de emergencia.

- Establecer los sistemas de comunicación en situaciones de normalidad como de emergencia.
- Promover la realización de cursos, ejercicios y simulacros que permitan mejorar la capacidad de respuesta de los participantes en los Sistemas Estatal y Municipales.
- Promover la cultura de protección civil
- Realizar las acciones necesarias para garantizar la protección de personas, instalaciones y bienes de interés común en casos de riesgo, siniestro o desastre.
- Ejecutar acciones de auxilio y rehabilitación inicial para atender las consecuencias de los efectos destructivos de un desastre, con el propósito fundamental de garantizar el normal funcionamiento de los servicios elementales para la comunidad.

#### Grupos Voluntarios;

- Deberán registrarse ante la Unidad estatal de Protección Civil y constituirse de conformidad con la ley.
- Se formarán con personal organizado y preparado para participar en la prevención, auxilio y restablecimiento en casos de siniestro o desastre.
- Podrán coadyuvar con las autoridades en las acciones de prevención y auxilio a la población en caso de desastre.
- Deberán coordinarse con la Unidad Estatal de Protección Civil para las tareas de prevención y auxilio en casos de desastre; cooperar en la preparación y difusión de planes y programas de protección civil; rendir informes y datos que les solicite la Unidad; comunicar a la Unidad Estatal la presencia de cualquier situación de probable o inminente riesgo; participar en los programas de capacitación y en otras actividades que les sean requeridas.

- En algunos casos se organizan específicamente, con base en los aspectos siguientes:

I.-Territorial; formados por los habitantes de una colonia, zona, centro de población, Municipio, región o del Estado en su conjunto.

II.-Profesional o de Oficio; constituidos de acuerdo a la profesión que tengan o al oficio que desempeñen; y

III.-Actividad Específica; atendiendo a la función de auxilio que desempeñen, constituidos por personas dedicadas a realizar acciones específicas de rescate, de salvamento, de evacuación u otras.

#### Programa Estatal;

El Programa Estatal de Protección Civil, sus subprogramas y los programas operativos anuales, definirán los objetivos, estrategias, líneas de acción, recursos necesarios y responsabilidades de los participantes en el sistema para el cumplimiento de las metas que en ellos se establezcan, de conformidad con los lineamientos establecidos por el Sistema Nacional de Protección Civil.

Los Programas Estatales de Protección Civil, se integran con los Subprogramas de Prevención, Auxilio y Apoyo.

I.- El Subprograma de Prevención, es el conjunto de funciones destinadas a evitar o mitigar el impacto destructivo de las calamidades.

II.-El Subprograma de Auxilio, es el conjunto de funciones destinadas a rescatar y salvaguardar a la población que se encuentre en peligro.

III.-El Subprograma de Apoyo, es el conjunto de funciones destinadas a sustentar los subprogramas anteriores a través de la investigación, la capacitación y la difusión.

El Programa de Protección Civil de cada entidad Federativa, deberá contener, según los preceptos de ley:

- Los antecedentes históricos de los desastres en el Estado.
- La identificación de los riesgos a que está expuesto el Estado.
- La definición de los objetivos del programas
- Los subprogramas de Prevención, Auxilio y Apoyo con sus respectivos objetivos específicos, metas, estrategias y líneas de acción.
- La estimación de los recursos financieros necesarios para su cumplimiento y prevención.
- Los mecanismos para su control y evaluación.

De la Declaratoria de Emergencia;

Para los casos en que se contempla una declaratoria de emergencia dentro del marco de las Leyes Estatales de Protección Civil, corresponderá ésta al Ejecutivo del Estado en su calidad de Presidente del Consejo Estatal.

Dicha declaratoria se emitirá formalmente en los casos de alto riesgo, siniestro o desastre, ordenando su publicación oficial y difusión a través de los medios de comunicación.

La declaratoria deberá hacer mención expresa de los siguientes aspectos:

I.-Identificación del desastre;

II.-Zona o zonas afectadas;

III.-Determinación de las acciones que deberán ejecutar las diferentes dependencias, entidades y organismos privados y sociales que coadyuven en el cumplimiento de los programas de protección civil.

Cuando la gravedad del desastre lo requiera, el Gobernador del Estado podrá solicitar el auxilio del Gobierno Federal.

De la Acción Popular;

No en todos los casos se contempla la denuncia popular que, consiste en el derecho y la obligación de toda persona de denunciar ante la autoridad estatal o municipal, todo hecho, acto u omisión que cause o pueda causar situaciones de peligro o desastre para la población. La denuncia popular es el medio que tiene la ciudadanía para evitar que se contravengan las disposiciones de esta ley.

Medidas de Seguridad;

Las autoridades de protección civil adoptarán y ejecutarán las medidas de seguridad encaminadas a evitar los daños que se puedan causar a la población, a las instalaciones, construcciones o bienes de interés general, las que tiendan a garantizar el normal funcionamiento de los servicios esenciales para la comunidad.

Se podrán adoptar las siguientes medidas de seguridad, con el fin de salvaguardar a las personas, sus bienes y entorno:

- I.-El aislamiento temporal, parcial o total del área afectada;
- II.-La suspensión de trabajos, actividades y servicios;
- III.-La evacuación de inmuebles, y
- IV.-Las demás que sean necesarias para la prevención, mitigación, auxilio, restablecimiento, rehabilitación y reconstrucción.

De la Infracciones, Sanciones y Recursos;

Cada Ley estatal de protección Civil, contempla que las personas físicas o morales que conforme a las disposiciones de la ley resulten infractores, serán sancionadas por la autoridad competente. Son conductas constitutivas de infracción, llevar a cabo cualquier acto u omisión que contravenga las disposiciones de esta ley o que por cualquier motivo cause o pueda causar algún riesgo o daño a la salud pública o a la seguridad de la población.

Generalmente las sanciones previstas en estas leyes, son sanciones administrativas, en pocos casos civil o penal. Las sanciones administrativas aplicables por las infracciones a las disposiciones en materia de protección civil son:

- I.-Amonestación
- II.-Suspensión de funciones
- III.-Multa
- IV.-Clausura temporal o definitiva, total o parcial de los establecimientos, instalaciones, obras o servicios.
- V.-Suspensión de obras, instalaciones o en su caso servicios.
- VI.-Arresto administrativo.

Contra las resoluciones dictadas por las autoridades en materia de protección civil, procederá el recurso de revisión, también se considera procedente el recurso de reconsideración. El recurso administrativo de revisión tiene por objeto que la autoridad Estatal o Municipal, examine si en el proveído recorrido de inspección dejó de aplicarse o se aplicó incorrectamente la ley, si se violaron las formalidades del procedimiento o si se alteraron los hechos que lo motivaron, a fin de confirmarlo, modificarlo o revocarlo, según proceda. El recurso de reconsideración, así como el de inconformidad tienen el mismo objeto y similares efectos.

### 3.4 REGLAMENTOS

A través del Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación, se permite en la esfera administrativa el cumplimiento de la conducción y ejecución del Sistema Nacional de Protección Civil, promoviendo el desarrollo y avance de su propio programa.

**REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN**  
(Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Agosto de 1998.)



## Capítulo V

De la coordinación General de Protección Civil, Unidad de Estudios Legislativos y Direcciones Generales.

Artículo 10.- “La Coordinación General de Protección Civil tendrá las siguientes atribuciones:

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

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

III.- Coordinar a nivel nacional las acciones de protección civil que realicen el Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, así como las organizaciones civiles y la sociedad en general, en coordinación con el Consejo Nacional de Protección Civil;

IV.- Fomentar en la sociedad una cultura de protección civil que le permita a la población salvaguardar su vida, sus posesiones y su entorno de peligros, riesgos o desórdenes derivados de fenómenos naturales y humanos, mediante campañas masivas de comunicación social, entre otras medidas;

V.- Proponer e impulsar el establecimiento de un marco legal que dé sustento a las acciones de prevención, auxilio, apoyo y recuperación en casos de desastre;

VI.- Promover el establecimiento de programas básicos de seguridad por regiones y Estados, para hacer frente a agentes perturbadores recurrentes o imprevistos;

VII.- Promover el desarrollo de estudios e investigaciones sobre la acción, peligros, riesgos y daños provenientes de agentes perturbadores, así como de nuevos mecanismos de prevención y auxilio, propiciando la formación de nuevos grupos de investigación en los tres niveles de gobierno;

VIII.- Evaluar los avances del Programa Nacional de Protección Civil, así como los resultados de su ejecución e incidencia en la consecución de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo;

IX.- Impulsar el desarrollo del Sistema Nacional de Información para la Protección Civil, para facilitar a las autoridades e instituciones competentes la investigación, estudio y análisis de ramas y aspectos específicos en la prevención de desastres;

X.- Promover que las dependencias gubernamentales competentes en aspectos de protección civil aumenten la cantidad y calidad de la información relevante para tomar decisiones y la hagan disponible en forma oportuna;

XI.- Promover la instrumentación de un Subsistema de Información de Riesgos, que permita mantener informada a la población con precisión y oportunidad;

XII.- Supervisar que se mantenga actualizado el Atlas Nacional de Riesgos;

XIII.- Promover la difusión entre las autoridades correspondientes y la población en general, de los resultados de los trabajos de investigación, estudio, análisis y recopilación de información, documentación e intercambio que realice la Coordinación, a través de publicaciones, actos académicos y de cualquier otro medio de comunicación;

XIV.- Coordinar el apoyo y asesoría a las dependencias y entidades de la administración Pública Federal en la prevención de desastres, a través del Sistema Nacional de Protección Civil y con base en la suscripción de convenios con los gobiernos Estatales, del Distrito Federal y de los Municipios, así como con instituciones de carácter social y privado;

XV.- Promover y apoyar la capacitación de los profesionales, especialistas y técnicos mexicanos en materia de protección civil;

XVI.- Promover con los gobiernos estatales la creación de infraestructura y la distribución de equipamiento de protección civil, tendiente a sustentar los mecanismos de prevención, auxilio y apoyo;

XVII.- Gestionar ante la Secretaría de Relaciones Exteriores y las autoridades de otros países la recepción y envío de apoyos internacionales;

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

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

XX.- Intercambiar conocimientos, experiencias y apoyos con otros países y con organismos internacionales, para fortalecer la protección civil mediante la incorporación de los avances en la materia;

XXI.- Representar al Secretario, cuando éste así lo determine, en actos relacionados con el Sistema Nacional de Protección Civil;

XXII.- Fungir como Secretario Técnico del Consejo Nacional de Protección Civil, y

XXIII.- Promover, conjuntamente con personas físicas y morales, la constitución de mecanismos tendientes a la obtención de recursos que sirvan para fomentar una cultura de protección civil y, en su caso, para coadyuvar en situaciones de desastre.”

Artículo 26.- “La Dirección General de Protección Civil tendrá las siguientes atribuciones:

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

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

III.- Verificar y emitir opinión sobre los avances del Programa Nacional de Protección Civil, los resultados de su ejecución y su incidencia en la consecución de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y, en su caso, proponer lo necesario para corregir desviaciones y someter a las autoridades superiores las reformas pertinentes;

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

V.- Llevar a cabo programas tendientes a fomentar en la sociedad una cultura de protección civil, de conformidad con los lineamientos que establezca la Coordinación General de Protección Civil;

VI.- Establecer la coordinación necesaria con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que le permitan dirigir las tareas de prevención, auxilio, recuperación y apoyo que en el marco de sus atribuciones le correspondan;

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

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

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

X.- Proponer el establecimiento de los mecanismos necesarios para diagnosticar los riesgos previsible, y

XI.- Llevar el registro nacional de organizaciones de voluntarios sociales y privadas que participen en acciones de protección civil, previamente registradas en las entidades federativas.”

#### Capítulo VI

#### De los Órganos Administrativos Desconcentrados

#### Sección XII. Del Centro Nacional de Prevención de Desastres

Artículo 91.- “El Centro Nacional de Prevención de Desastres es un órgano administrativo desconcentrado que tiene por objeto estudiar, desarrollar, aplicar y coordinar tecnologías para la prevención y mitigación de desastres, promover la capacitación profesional y técnica sobre la materia, así como apoyar la difusión de medidas de preparación y autoprotección a la población ante la contingencia de un desastre.”

Artículo 92.- “El Centro Nacional de Prevención de Desastres tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Investigar los peligros, riesgos y daños provenientes de agentes perturbadores que puedan dar lugar a desastres, integrando y ampliando los conocimientos de tales acontecimientos, en coordinación con las dependencias responsables;

II.- Llevar a cabo la capacitación en materia de protección civil y prevención de desastres de los profesionales, especialistas y técnicos mexicanos;

III.- Apoyar y colaborar con otros países, particularmente de Centroamérica y del Caribe y con organismos internacionales, en actividades de capacitación, investigación y difusión en materia de protección civil, y sostener relaciones de intercambio y coordinarse con organismos e instituciones que realicen funciones semejantes, afines o complementarias;

IV.- Difundir entre las autoridades correspondientes y la población en general, los resultados de los trabajos de investigación, estudio, análisis y recopilación de información, documentación e intercambio que realice, a través de publicaciones y actos académicos;

V.- Integrar un acervo de información y documentación que facilite a las autoridades e instituciones competentes, el estudio y análisis de aspectos específicos de prevención de desastres;

VI.- Asesorar y apoyar a los organismos e instituciones integrantes del Sistema Nacional de Protección Civil en los aspectos técnicos de la prevención de desastres;

VII.- Instrumentar y, en su caso, operar redes de detección, monitoreo, pronóstico y medición de riesgos, en cooperación con las dependencias responsables;

VIII.- Administrar los recursos que le sean asignados, así como las aportaciones que reciba de otras personas, instituciones o países;

IX.- Apoyar a los Consejos Estatales de Protección Civil, proporcionándoles información para formular sus programas de prevención de desastres, y

X.- Promover el desarrollo de programas de coordinación y colaboración en materia de prevención de desastres.”

Transitorios

Segundo. Se abrogan:

IV. “El Decreto por el que se crea el Centro Nacional de Prevención de Desastres con el carácter de órgano administrativo desconcentrado jerárquicamente subordinado a la Secretaría de Gobernación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de septiembre de 1988.”

### 3.5 DECRETOS

DECRETO POR EL QUE SE APRUEBAN LAS BASES PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL, Y EL PROGRAMA DE PROTECCIÓN CIVIL QUE LAS MISMAS CONTIENEN.

(Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de mayo de 1986)

Artículo Primero.- “Se aprueban las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil y el Programa de Protección Civil que las mismas contienen, como instrumento para el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

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

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

Artículo Cuarto.- En el marco de los Convenios Únicos de Desarrollo, se propondrá a los gobiernos de los estados la ejecución de las acciones que a cada ámbito de gobierno corresponda, con la participación de los municipios, tendientes a establecer Sistemas Estatales y Municipales de Protección Civil vinculados al Sistema Nacional.

Artículo Quinto.- Conforme a las disposiciones de la Ley de Planeación y en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la Secretaría de Gobernación, con la participación que corresponda a la Secretaría de Programación y Presupuesto, promoverá y coordinará la concertación de acciones con los sectores social y privado para el logro del establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil y de los objetivos y metas que se señalen en el Programa correspondiente.

Artículo Sexto.- La Secretaría de Gobernación inducirá las acciones de los sectores social y privado en materia de protección civil. Para ello aplicará los instrumentos de política que

sean de su competencia de acuerdo con los objetivos, prioridades y metas previstos en el Sistema y en el Programa, y en congruencia con lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo. Igualmente, las demás Dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas atribuciones observarán lo previsto en este artículo.

Artículo Séptimo.- Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, y de Programación y Presupuesto, en los términos de las leyes aplicables y dentro de la esfera de sus respectivas atribuciones, proyectarán los recursos financieros y presupuestales necesarios para el eficaz cumplimiento de los objetivos del Sistema y del Programa, en congruencia con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y en el contexto de la programación anual del gasto público.

Artículo Octavo.- La Secretaría de Gobernación, con la intervención que corresponda a la Secretaría de Programación y Presupuesto, verificará periódicamente y evaluará el avance del Programa, los resultados de su ejecución y su incidencia en la consecución de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y realizará las acciones necesarias para corregir las desviaciones que se detecten y proponer, en su caso, las reformas que requiera el Programa mencionado.

Artículo Noveno.- Si de las verificaciones a que se refiere el artículo anterior se observaren hechos que contravengan las disposiciones de la Ley de Planeación, los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y lo previsto en este Decreto, se procederá al fincamiento de las responsabilidades a que haya lugar, en los términos de la propia Ley de Planeación y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Artículo Décimo.- La Secretaría de la Contraloría General de Federación vigilará el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones contenidas en este Decreto.”

**DECRETO POR EL QUE SE CREA EL CONSEJO NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL, COMO ÓRGANO CONSULTIVO DE COORDINACIÓN DE ACCIONES Y DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA PLANEACIÓN DE LA PROTECCIÓN CIVIL.**

(Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1990)

Artículo Primero.- “Se crea el Consejo Nacional de Protección Civil, como órgano consultivo de coordinación de acciones y de participación social en la planeación de la protección civil.

Artículo Segundo.- El Consejo Nacional de Protección Civil, tendrá las siguientes facultades:

I.- Fungir como el órgano de consulta y de coordinación de acciones del Gobierno Federal para integrar, coordinar, concertar e inducir las actividades de los diversos participantes e interesados en la materia, a fin de garantizar los objetivos del Sistema Nacional de Protección Civil;

II.- Fomentar la participación activa y responsable de todos los sectores de la sociedad mexicana en la formulación y ejecución de los programas destinados a satisfacer las necesidades preventivas de protección civil de la población del país;

III.- Constituirse en sesión permanente ante la ocurrencia de un desastre, para tomar las determinaciones que procedan, a fin de garantizar el auxilio a la población afectada y su adecuada recuperación;

IV.- Convocar, coordinar y armonizar, con pleno respeto a sus respectivas soberanías, la participación de las entidades federativas y, a través de éstas, de los municipios y de los diversos grupos sociales locales, en la definición y ejecución de las acciones que se convenga realizar en materia de protección civil;

V.- Establecer por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, los criterios para el cumplimiento de los acuerdos internacionales en materia de protección civil, así como las modalidades de cooperación con otros países;

VI.- Promover el estudio, la investigación y la capacitación en materia de protección civil, identificando sus problemas y tendencias, y proponiendo las normas y programas que permitan su solución, así como la ampliación del conocimiento sobre los elementos básicos del Sistema y el fortalecimiento de su estructura a través del Centro Nacional de Prevención de Desastres, y

VII.- Las demás, afines a éstas, que le encomiende el Titular del Ejecutivo Federal.

Artículo Tercero.- El Consejo estará encabezado por el Presidente de la República. El Secretario de Gobernación será el Secretario Ejecutivo del mismo.

El Consejo contará asimismo con un Secretario Técnico que será el Subsecretario de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación.

Artículo Cuarto.- El Consejo Nacional de Protección Civil estará integrado por los titulares de las Secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de la Defensa Nacional, de Marina, de Programación y Presupuesto, de Energía, Minas e Industria Paraestatal, de Comunicaciones y Transportes, de Desarrollo Urbano y Ecología, de Salud y del Departamento del Distrito Federal.

Actuarán en calidad de suplentes los Subsecretarios que designen los titulares y, en el caso del Departamento del Distrito Federal, el Secretario General de Gobierno.

Asimismo, se invitará a participar en el Consejo a los representantes de los organismos, entidades y agrupaciones públicos, privadas y voluntarios, así como de los sectores académico y profesional, y de los medios masivos de comunicación que determine el titular del Poder Ejecutivo Federal por conducto del Secretario de Gobernación.

Artículo Quinto.- El Consejo Nacional de Protección Civil sesionará ordinariamente en pleno, por lo menos dos veces al año, y extraordinariamente, cuando sea convocado por el Presidente de la República.

Artículo Sexto.- Corresponde al Secretario Ejecutivo:

I.- Por instrucciones del Ejecutivo Federal, presidir las sesiones del Consejo;

II.- Presentar a la consideración del Consejo Nacional, el proyecto del Programa de Protección Civil;

III.- Hacer pública, cuando proceda, la Declaratoria Formal de Emergencia formulada por el Ejecutivo Federal, convocando al Consejo a sesión permanente, instalando sin demora el Centro Nacional de Operaciones, y coordinando el desarrollo de los trabajos correspondientes, y

IV.- Coordinar la ejecución del Programa Nacional de Protección Civil en los distintos ámbitos de la Administración Pública Federal y promover las acciones que se requieran con los Poderes Legislativo y Judicial, así como con las autoridades estatales y del Distrito Federal, y con las organizaciones voluntarias privadas y sociales.

Artículo Séptimo.- Corresponde al Secretario Técnico:

I.- Suplir al Secretario Ejecutivo en sus ausencias;

II.- Elaborar y someter a la consideración del Secretario Ejecutivo, el proyecto de calendario de sesiones del Consejo;

III.- Formular la orden del día de cada sesión y someterla a la consideración del Secretario Ejecutivo;

IV.- Convocar por escrito a los miembros del Consejo a indicación del Secretario Ejecutivo, para la celebración de sesiones;

V.- Coordinar la realización de los trabajos específicos que determine el Consejo, y

VI.- Las demás funciones que le sean encomendadas por el Secretario Ejecutivo.

Artículo Octavo.- Los titulares de las dependencias que integran el Consejo, dispondrán lo conducente a efecto de que las mismas presten la debida y adecuada colaboración, en el cumplimiento de los acuerdos del Consejo, para la prevención y auxilio a la población civil en caso de desastre.

Artículo Noveno.- La Secretaría de Gobernación prestará el apoyo administrativo que requiera el Consejo, para el desempeño de sus funciones.”

### 3.6 ACUERDOS, CONVENIOS Y NORMAS

#### ACUERDOS NACIONALES

A continuación se presenta una serie de acuerdos y convenios tanto a nivel nacional como internacional, mediante los cuales el gobierno de México se compromete a participar en la investigación, prevención y coordinación de acciones en materia de protección civil.

**ACUERDO POR EL QUE SE CREAN LOS COMITÉS CIENTÍFICOS ASESORES DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL, COMO ÓRGANOS TÉCNICOS DE CONSULTA EN LA PREVENCIÓN DE DESASTRES, ORIGINADOS POR FENÓMENOS GEOLÓGICOS, HIDROMETEOROLÓGICOS, QUÍMICOS, SANITARIOS Y SOCIO-ORGANIZATIVOS.**

(Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1995)



Artículo Primero.- “Se crean los Comités Científicos Asesores del Sistema Nacional de Protección Civil, como órganos técnicos de consulta en la prevención de desastres, originados por fenómenos geológicos, hidrometeorológicos, químicos, sanitarios y socio-organizativos.

Artículo Segundo.- Se entiende por Comité Científico Asesor al conjunto de profesionistas dedicados al estudio de algún tipo de fenómenos perturbadores, que cuentan con la capacidad técnica y científica para emitir juicios respecto del origen, evolución y consecuencias de dichos fenómenos, y que han sido convocados para este efecto.

Artículo Tercero.- Los cinco Comités Científicos asesores son:

I.- Comité Científico Asesor sobre fenómenos perturbadores de carácter geológico.

II.-Comité Científico Asesor sobre fenómenos perturbadores de carácter hidrometeorológico.

III.-Comité Científico Asesor sobre fenómenos perturbadores de carácter químico.

IV.-Comité Científico Asesor sobre fenómenos perturbadores de carácter sanitario.

V.-Comité Científico Asesor sobre fenómenos perturbadores de carácter socio-organizativo.

Artículo Cuarto.- Cada Comité Científico Asesor estará integrado por diez profesionistas como mínimo y quince como máximo. La designación y sustitución de sus miembros, así como su integración y funcionamiento serán coordinados por la Subsecretaría de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social.

Artículo Quinto.- La función de los Comités Científicos Asesores será la de emitir opiniones y recomendaciones sobre el origen, evolución y consecuencias de los fenómenos perturbadores, a efecto de inducir técnicamente la toma de decisiones para la prevención y auxilio de la población ante la contingencia de un desastre.

Artículo Sexto.- Dentro de las actividades de los Comités Científicos Asesores estarán las de llevar a cabo el monitoreo y seguimiento de los fenómenos perturbadores con la finalidad de pronosticar calamidades. Para la realización de esta actividad la Secretaría de Gobernación proporcionará los recursos humanos, técnicos y materiales que sean necesarios, con cargo al presupuesto autorizado para la Subsecretaría de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social.

Artículo Séptimo.- Quedará a cargo de la Subsecretaría de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social la designación de un Secretario Técnico de los Comités, quien tendrá las siguientes funciones:

a) Coordinar los trabajos de los Comités;

b) Integrar el requerimiento y aplicación de los recursos humanos, técnicos y materiales necesarios para la consecución de los objetivos de los Comités;

c) Vigilar la aplicación de los recursos asignados para el desarrollo de las actividades de los Comités;

d) Someter a la consideración de la Subsecretaría de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social las opiniones y recomendaciones de los Comités;

- e) Compilar los trabajos realizados y los resultados obtenidos por los Comités, mismos que serán propiedad exclusiva de esta Secretaría;
- f) Previo acuerdo con la Subsecretaría de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social, someter a consideración de las instancias correspondientes de la Secretaría, la edición y publicación de las memorias que contendrán los resultados de los trabajos de los Comités;
- g) Presentar periódicamente a la Subsecretaría de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social, un informe sobre la viabilidad de las recomendaciones que emitan los Comités, y
- h) Las demás que se le asignen por acuerdo del Subsecretario de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social.

Artículo Octavo. - La actividad, tiempo y conocimientos que aporten los integrantes de estos Comités serán en forma honorífica, sin perjuicio de los estímulos que para tal efecto pueda establecer esta Secretaría.”

## ACUERDOS INTERNACIONALES

### ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA SOBRE COOPERACIÓN EN CASOS DE DESASTRES NATURALES.

(Firmado en la ciudad de México el 15 de enero de 1980)

En este Acuerdo se establece un Comité Consultivo México-Estados Unidos de América en materia de Desastres Naturales.

### ACUERDO SOBRE COOPERACIÓN TÉCNICA ENTRE EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y GOBIERNO DEL JAPÓN.

(Firmado en la ciudad de Tokyo el 2 de diciembre de 1986)

En este documento ambos gobiernos acuerdan esforzarse por promover la cooperación técnica entre ambos países.

### ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA SOBRE COOPERACIÓN PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN EN CASOS DE DESASTRES NATURALES.

(Firmado en la ciudad de Guatemala el 10 de abril de 1987)

Se establece un Comité Consultivo México-Guatemala en materia de prevención y atención de desastres naturales a fin de reducir, en lo posible, sus efectos en las poblaciones fronterizas.

### ACUERDO DE COOPERACIÓN CIENTÍFICA, TECNOLÓGICA Y DE ASISTENCIA MUTUA EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL Y PREVENCIÓN DE DESASTRES ENTRE EL MINISTERIO DEL INTERIOR DEL REINO DE ESPAÑA Y LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

(Firmado en la Ciudad de México el 6 de noviembre de 1997)

Este Acuerdo tiene por objeto el desarrollo de la cooperación científica y tecnológica entre las instituciones firmantes en el campo de la investigación, prevención y mitigación de desastres naturales u originados como consecuencia de la acción humana, así como la asistencia recíproca en caso de catástrofe.

## CONVENIOS NACIONALES

CONVENIO DE COLABORACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES DEL CENTRO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE DESASTRES, CELEBRAN LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN Y LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

(Firmado el 18 de Septiembre de 1989)

CONVENIO DE CONCERTACIÓN PARA LA PREVENCIÓN Y AUXILIO EN CASO DE DESASTRE, QUE CELEBRAN POR UNA PARTE EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL Y POR LA OTRA LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.

(Firmado el 19 de septiembre de 1990)

CONVENIO PARA LA CREACIÓN DE LOS SUBCOMITÉS DE PREVENCIÓN Y VERIFICACIÓN DE SEGURIDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DE GAS COMO PARTE DE LOS COMITÉS CIUDADANOS DE INFORMACIÓN Y APOYO PARA CASOS DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE RIESGO AMBIENTAL.

(Firmado conjuntamente por la SEGOB, SEMIP, SECOFI, SEDUE, SSA, DDF, PEMEX, NAFIN Y BANOBRAS con la Asociación Nacional de Distribuidores de Gas L.P., la Asociación Mexicana de Distribuidores de Gas Licuado y Empresas Conexas, la Cámara Regional del Gas, la Asociación Nacional de Peritos Responsables en Materia de Gas L.P. y el Fideicomiso para la Reposición de Recipientes Portátiles para Gas L.P. el 8 de Mayo de 1992)

CONVENIO DE COORDINACIÓN DE ACCIONES EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL Y PREVENCIÓN DE DESASTRES QUE CELEBRAN LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN Y LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE LA INDUSTRIA QUÍMICA .

(Firmado el 25 de mayo de 1993)

CONVENIO DE COORDINACIÓN DE ACCIONES EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL Y PREVENCIÓN DE DESASTRES QUE CELEBRAN LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN Y LA CRUZ ROJA MEXICANA.

(Firmado el 26 de mayo de 1993)

CONVENIO DE COORDINACIÓN DE ACCIONES EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL Y PREVENCIÓN DE DESASTRES, QUE CELEBRAN LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN Y LA CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE TRANSFORMACIÓN (CANACINTRA).

(Firmado el 26 de mayo de 1993)

CONVENIO DE COORDINACIÓN DE ACCIONES QUE PARA APOYAR LA DIFUSIÓN DE MEDIDAS EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL Y PREVENCIÓN DE DESASTRES ENTRE LA POBLACIÓN EN GENERAL, CELEBRAN POR UNA PARTE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN Y POR LA OTRA LA CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE RADIO Y TELEVISIÓN.

(Firmado el 27 de mayo de 1993)

CONVENIO DE COORDINACIÓN DE ACCIONES EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL Y PREVENCIÓN DE DESASTRES QUE CELEBRAN LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN Y LA FEDERACIÓN MEXICANA DE RADIO-EXPERIMENTADORES, A.C.

(Firmado el 28 de mayo de 1993)

CONVENIO DE COORDINACIÓN DE ACCIONES EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL Y PREVENCIÓN DE DESASTRES QUE CELEBRAN POR UNA PARTE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN Y POR LA OTRA LA SECRETARÍA DE TURISMO.

(Firmado el 28 de mayo de 1993)

CONVENIO DE COLABORACIÓN QUE CELEBRAN POR UNA PARTE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO Y LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN EN MATERIA DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN Y DE SERVICIOS BIBLIOGRÁFICOS Y JURÍDICOS.

(Firmado el 8 de diciembre de 1993)

CONVENIO DE COLABORACIÓN QUE CELEBRAN LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO Y EL SERVICIO SOCIAL MULTIDISCIPLINARIO, EN MATERIA DE PRESTACIÓN DE SERVICIO SOCIAL.

(Firmado el 8 de diciembre de 1993)

CONVENIO DE CONCERTACIÓN DE ACCIONES QUE EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL CELEBRAN POR UNA PARTE, LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN Y LA EMPRESA SCHERING-PLOUGH, S.A. DE C.V..

(Firmado el 31 de enero de 1994)

CONVENIO DE COOPERACIÓN TÉCNICA Y CIENTÍFICA EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL PARA LA PREVENCIÓN DE DESASTRES QUE CELEBRAN LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN Y LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

(Firmado el 16 de mayo de 1994)

CONVENIO DE CONCERTACIÓN DE ACCIONES QUE EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL Y PREVENCIÓN DE DESASTRES CELEBRAN LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y

TRANSPORTES Y LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE LA INDUSTRIA QUÍMICA (TRANSPORTES TERRESTRES).  
(Firmado el 17 de mayo de 1994)

CONVENIO DE CONCERTACIÓN DE ACCIONES QUE EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL Y PREVENCIÓN DE DESASTRES, CELEBRAN LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES Y LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE LA INDUSTRIA QUÍMICA (PUERTOS MARÍTIMOS).  
(Firmado el 17 de mayo de 1994)

CONVENIO DE COORDINACIÓN DE ACCIONES EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL Y PREVENCIÓN DE DESASTRES, QUE CELEBRAN LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN Y EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.  
(Firmado el 18 de mayo de 1994)

CONVENIO DE COOPERACIÓN TÉCNICA Y CIENTÍFICA EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL PARA LA PREVENCIÓN DE DESASTRES QUE CELEBRAN LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN Y EL WORLD ENVIRONMENTAL CENTER INC.  
(Firmado el 18 de mayo de 1994)

CONVENIO DE COORDINACIÓN DE ACCIONES EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL Y PREVENCIÓN DE DESASTRES, QUE CELEBRAN LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN Y LAS SECRETARÍAS DE LA DEFENSA NACIONAL, Y DE MARINA.  
(Firmado el 5 de junio de 1995)

CONVENIO DE COLABORACIÓN TÉCNICA Y CIENTÍFICA EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL PARA LA PREVENCIÓN DE DESASTRES, QUE CELEBRAN LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN Y LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA.  
(Firmado el 5 de junio de 1995)

CONVENIO DE COORDINACIÓN DE ACCIONES EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL PARA LA PREVENCIÓN DE DESASTRES, ENTRE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN Y LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA.  
(Firmado el 5 de junio de 1995)

CONVENIO DE COORDINACIÓN DE ACCIONES EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL Y PREVENCIÓN DE DESASTRES, QUE CELEBRAN LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN Y LA CONFEDERACIÓN PATRONAL DE LA REPÚBLICA MEXICANA. (COPARMEX).  
(Firmado el 6 de mayo de 1996)

CONVENIO DE COORDINACIÓN DE ACCIONES EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL Y PREVENCIÓN DE DESASTRES, QUE CELEBRAN LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN Y LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA.

(Firmado el 6 de mayo de 1996)

CONVENIO DE COLABORACIÓN INTERNA PARA PROMOVER LA INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS MUNICIPALES DE PROTECCIÓN CIVIL, ENTRE LA DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL Y EL CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL, DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.

(Firmado el 25 de septiembre de 1996)

#### CONVENIOS INTERNACIONALES

CONVENIO DE COOPERACIÓN TÉCNICA Y CIENTÍFICA QUE CELEBRAN, POR UNA PARTE, EL MINISTERIO DEL INTERIOR DE LA REPÚBLICA FRANCESA, Y POR LA OTRA, LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVO A LA MODERNIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD PÚBLICA Y PROTECCIÓN CIVIL.

(Firmado en la Ciudad de México el 29 de marzo de 1990)

Este convenio tiene como objetivo el intercambio y cooperación técnica y científica, así como la colaboración, en las materias de seguridad pública y protección civil.

CONVENIO DE COOPERACIÓN CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL Y PREVENCIÓN DE DESASTRES ENTRE EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL GOBIERNO DE LA UNIÓN DE REPÚBLICAS SOCIALISTAS SOVIÉTICAS.

(Firmado en la Ciudad de Moscú el 4 de julio de 1991)

Este convenio tiene por objeto fomentar el desarrollo de la cooperación científica y tecnológica entre ambas partes, en el campo de la investigación, prevención y mitigación de desastres naturales u originados como consecuencia de la acción humana, averías industriales y catástrofes.

#### NORMAS

NORMA MEXICANA NMX-S-017-1996-SCFI, SEÑALES Y AVISOS PARA PROTECCIÓN CIVIL- COLORES, FORMAS Y SÍMBOLOS A UTILIZAR.

(Cancela a la NOM-S-PC-001-1992, cuya declaratoria de vigencia fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de mayo de 1997.)

## CORRESPONSABILIDAD DEL CONSEJO EN LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO

| Integrantes<br>Consejos<br>Nivel | Presidente                       | Secretario<br>Ejecutivo           | Secretario<br>Técnico                                       | Cuerpo del<br>Consejero   |
|----------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|---|---|
| Nacional                         | Presidente<br>de la<br>República | Secretario<br>de<br>Gobierno      | Coordinador<br>General de<br>Protección<br>Civil            | Titulares o<br>representantes<br>de dependencias<br>y organismos con<br>actividades<br>relacionadas con<br>protección civil.<br><br>Representantes<br>de las<br>organizaciones<br>del sector social<br>y privado<br><br>Representantes<br>de instituciones<br>educativas y/o<br>expertos en<br>protección civil |
| Estatol                          | Gobernador<br>del<br>Estado      | Secretario<br>de<br>Gobierno      | Titular de la<br>Unidad Estatal<br>de Protección<br>Civil   |   |
| Municipal                        | Presidente<br>Municipal          | Secretario<br>del<br>Ayuntamiento | Titular de la<br>Unidad Municipal<br>de Protección<br>Civil |   |

Fuente: Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil.

Gráfica 3

## CAPÍTULO CUARTO

### LA COMISIÓN DE PROTECCIÓN CIVIL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

#### 4.1 CREACIÓN EN LA LVII LEGISLATURA

El 30 de Septiembre de 1997, se aprobó en el pleno de la Cámara de Diputados un Punto de Acuerdo elaborado por la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, mediante el cual se aprueban la integración de las comisiones ordinarias, las especiales y los comités.

En el inciso “d” del punto primero en el acuerdo mencionado se establece:

“Se crean las siguientes comisiones especiales: Comisión de Asuntos de Equidad y Género (Denominación provisional), Comisión de Asuntos de la Frontera Sur, Comisión de Seguridad Pública, Comisión de Fortalecimiento del Federalismo, Comisión de Estudios Legislativos, Comisión de Protección Civil, Comité de asuntos Internacionales y Comité de Comunicación Social”. (1) La Comisión Especial de Protección Civil quedó integrada por 24 legisladores de las tres principales fuerzas políticas representadas en el Congreso: PRI, PAN y PRD, recayendo la presidencia de la misma en la Dip. Noemí Guzmán Lagunes del Partido Revolucionario Institucional.

El 8 de octubre de 1997, se realizó la Sesión de Instalación de la Comisión de Protección Civil, quedando formalmente instalada para su ejercicio legislativo. (2) La instalación de esta comisión se fundamenta en lo dispuesto por los artículos siguientes:

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 42.- La Cámara de Diputados contará con el número y tipo de comisiones que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones. Las comisiones serán:

- 1.- Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.
- 2.- De Dictamen Legislativo.
- 3.- De Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- 4.- De Investigación.
- 5.- Jurisdiccionales.
- 6.- Especiales.

Las Comisiones de la Cámara estarán facultadas para solicitar, por conducto de su Presidente, la información, y las copias de documentos que obren en poder de las dependencias públicas, así como para celebrar entrevistas con los servidores públicos para ilustrar su juicio.

- 1.- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del 30 de septiembre de 1997.
- 2.- Versión Estenográfica de la Reunión de la Comisión del 8 de octubre de 1997



Artículo 46.- Las comisiones de investigación, las jurisdiccionales y las especiales se constituyen con carácter transitorio; funcionan en los términos constitucionales y legales y, cuando así lo acuerde la Cámara, conocerán específicamente los hechos que hayan motivado su integración.

Se podrán crear también comisiones o comités conjuntos con participación de las dos Cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 70.- Cada Cámara podrá aumentar o disminuir el número de estas Comisiones y subdividirlas en los ramos correspondientes, según lo crea conveniente o lo exija el despacho de los negocios.

Artículo 71.- Asimismo, cada una de las Cámaras nombrará las Comisiones Especiales que crea convenientes, cuando lo exija la urgencia y calidad de los negocios.

Artículo 78.- Serán Comisiones Especiales las que acuerde cada Cámara para el mejor despacho de los negocios.

Acuerdo Parlamentario Relativo a la Organización y Reuniones de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados.

(Aprobado en la sesión efectuada el día 2 de diciembre de 1997.)

De la Junta Directiva de las Comisiones y de los Comités.

Artículo Segundo.- El Presidente y los Secretarios de cada Comisión o Comité de la Cámara conformarán la Junta Directiva, que tendrá las siguientes funciones:

- a. Presentar proyectos sobre planes de trabajo y demás actividades a la Comisión o Comité.
- b. Integrar subcomisiones para la presentación de anteproyectos de dictamen o resolución, así como para la coordinación de actividades con otras Comisiones, Comités o dependencias administrativas.
- c. Elaborar el orden del día de las reuniones de la Comisión o Comité.

De las Atribuciones

Artículo Decimosegundo.- Las Comisiones tendrán las siguientes funciones:

- a. Realizar las actividades que se deriven de la Ley y del Reglamento, de los acuerdos del Pleno, los que le turne la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política y los que acuerden por sí mismas, en relación a la materia o materias de su competencia.
- b. Evaluar periódicamente el Plan Nacional de Desarrollo y los programas respectivos, en lo concerniente al área de su competencia, así como de los informes que presente el Ejecutivo a la Cámara.

c. Elaborar su programa anual de trabajo, que deberá incluir la realización de audiencias, consultas populares, foros, visitas, entrevistas, convocatorias a particulares y comparecencias de servidores públicos, cuando fuere necesario.

d. Rendir un informe anual de sus actividades que será presentado a la Cámara a través de su publicación en la Gaceta Parlamentaria.

## 4.2 PROGRAMA DE TRABAJO

La Comisión de Protección Civil creada a partir de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y de acuerdo al fundamento jurídico que le da sustento, se propone participar en el proceso de análisis y seguimiento de las acciones que conforman el Sistema Nacional de Protección Civil, que integra responsabilidades, facultades y funciones e involucra a diversas instituciones en los tres niveles de gobierno, así como las actividades que le corresponden a los sectores social y privado, que permitan a su vez impulsar la participación ciudadana, para llegar a establecer de manera formal y permanente el marco legislativo que norme las acciones en materia de protección civil.

En su Programa de Trabajo, (3) se establece el siguiente objetivo general:

“Crear el Marco Legal, que permita al Congreso de la Unión legislar en materia de protección civil, a efecto de preservar la vida, los bienes y el entorno de los mexicanos, ante el embate de los fenómenos perturbadores que inciden en el país, a través de programas, normas y mecanismos de evaluación, que sustentados en el marco jurídico correspondiente, permitan a la población saber como actuar ante la eventualidad de un desastre.”

De ahí se desprenden los siguientes objetivos específicos:

- “Desarrollar un proceso de investigación y consulta para proponer, diseñar y elaborar un marco legislativo de la protección civil.”
- “Analizar los problemas reales y potenciales de la protección civil para proponer políticas y estrategias en esta materia a las instancias correspondientes.”
- “Promover foros con expertos y llevar a cabo consultas con la sociedad que permitan conocer sus propuestas en materia de protección civil, con el fin de sugerir alternativas de solución a los organismos responsables.”
- “Fomentar la participación corresponsable de todos los sectores de la sociedad en la formulación, ejecución y evaluación de los programas destinados a satisfacer las necesidades preventivas de la protección civil.”
- “Constituirse en grupos de trabajo o subcomisiones para conocer las acciones que en caso de la presencia de agentes perturbadores esté llevando a cabo el Poder Ejecutivo para garantizar el auxilio a la población afectada y verificar su adecuada recuperación, ante la ocurrencia de un siniestro de alcances superiores.”
- “Promover de manera permanente la cultura de la autoprotección a través de los diferentes medios de comunicación.”

3.- Programa de Trabajo de la Comisión de Protección Civil, aprobado en su reunión de trabajo del día 2 de diciembre de 1997.

En este documento se establecieron las siguientes líneas de acción:

- “Diseñar el Programa Interno de Protección Civil de la Cámara de Diputados”
- “Fomentar la cultura de protección civil”
- “Revisar el marco jurídico actual”
- “Organizar foros, encuentros y seminarios sobre la materia”
- “Dar seguimiento al Programa Nacional de Protección Civil”
- “Entablar reuniones con funcionarios públicos relacionados en el ámbito de la protección civil”
- “Promoción y difusión de las actividades desarrolladas por la comisión”
- “Análisis y seguimiento de los Acuerdos Internacionales suscritos por México sobre la materia”

Sobre el particular se estableció la siguiente Agenda Legislativa:

- “Realizar una revisión puntual de la legislación actual”
- “Discutir, desarrollar y analizar de acuerdo al Programa de Protección Civil 1995-2000, las prioridades presupuestales para garantizar su cumplimiento”
- “Dar seguimiento al proceso para la elaboración de la Ley de Protección Civil, impulsando un amplio proceso de consulta con la sociedad”
- “Vigilar el cumplimiento de las acciones en apoyo al federalismo”
- “Atender con la debida oportunidad la demanda de la ciudadanía que se vea afectada por desastres o su posibilidad de ocurrencia”
- “Promover acciones en coordinación con el Poder Ejecutivo, a fin de dar cumplimiento a las obras de reconstrucción, posteriores a desastres provocados por fenómenos naturales”
- “Trabajar en Comisiones Unidas cuando así lo requiera la situación, a efecto de que oportunamente se resuelvan los problemas que inciden en la materia”.

Una acción acertada en los trabajos legislativos de la comisión, es la iniciativa presentada ante el Pleno de la Cámara de Diputados, el 14 de diciembre de 1998, (4) para adicionar la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y crear en el seno de la Cámara de Diputados, una Comisión Ordinaria de Protección Civil, esto es transformar la actual comisión especial con carácter transitoria, en comisión ordinaria, con calidad de permanente y con facultades para dictaminar proyectos de ley.

La iniciativa presentada, refiere la importancia para nuestro país del desarrollo de la protección civil, como una acción concertada, donde concurren los esfuerzos de autoridades y ciudadanos. La exposición de motivos de la iniciativa comienza señalando los siguiente: “Es indiscutible que, especialmente en las décadas recientes, los desastres tanto de origen natural como tecnológico, han ido incrementando su potencial destructivo, cobrando cada vez más, cantidades crecientes de víctimas humanas, así como cuantiosos daños materiales a la infraestructura, ocasionando no sólo impacto en las economías, sino incluso, en muchos de los casos, retrocesos muy desfavorables cuya total recuperación lleva años e incluso décadas.”

4.- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. 14 de diciembre de 1998.

En el contexto internacional, existe un movimiento acelerado de la participación del Poder Legislativo para que los gobiernos instrumenten legislaciones y programas especiales para la prevención, obligando a invertir recursos para prevenir los desastres ocasionados por la naturaleza o por la mano del hombre, este aspecto es rescatado por dicha iniciativa al indicar que “los países del mundo, en mayor o menor medida, han avanzado en sus propios sistemas de prevención y atención a desastres, entre cuyos preparativos se ha dado, con especial intensidad, un involucramiento de los congresos, parlamentos o asambleas nacionales, para establecer los marcos jurídicos que sustenten las acciones necesarias para responder a la necesidad de protección de su población, ante los fenómenos destructivos.”

Por lo anterior, y dada la necesidad de dar permanencia al ámbito legislativo de esta materia, se requiere la reforma a la Ley Orgánica del Congreso y dar continuidad a las acciones que al respecto conduce la Comisión de Protección Civil, ello queda de manifiesto en la iniciativa de adición a la ley, al destacar que “de cara a la necesidad de dar continuidad al proceso de legislación en la materia, observando que los marcos jurídicos, los planes y programas, y las acciones en la materia, adquieran una perspectiva de largo plazo, y respondan a la necesidad de protección de la población”.

En el ánimo de legislar en la materia de su competencia, la Comisión de Protección Civil, orienta su adición a la Ley Orgánica, hacia ese compromiso que estableció desde su instalación, por lo anterior señala en su documento que la atención a los desastres “exige políticas, programas y acciones de largo aliento, que, con un carácter pragmático e integral, pero al propio tiempo flexible, vayan adecuándose a las necesidades y realidades cambiantes que esta problemática reviste, incluyendo en los mismos, el marco jurídico que los sustente, les otorgue fortaleza y les garantice permanencia en el tiempo.”

Finalmente, la iniciativa con el proyecto de decreto que adiciona las palabras “protección civil” a la fracción II del artículo 43 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, quedó planteada de la siguiente manera:

Título Segundo.

De la Cámara de Diputados

Capítulo Quinto.

De las Comisiones y Comités

Artículo 43.-

II. ...; “Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; Protección Civil; Radio, Televisión y Cinematografía”;...

Fue turnada por el Presidente de la Mesa Directiva, a la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias para su estudio y dictamen.

### 4.3 SUBCOMISIONES

La Comisión de Protección Civil, dado que representa una instancia legislativa, aspira a coadyuvar, en su ámbito de acción, al fomento de una cultura de protección civil, que permita a la población evitar o disminuir los efectos de un desastre a través de la creación y aplicación de leyes y reglamentos, mismos que mediante normas y programas, logren informar y capacitar a los mexicanos para actuar de manera organizada ante los riesgos y consecuencias de los fenómenos perturbadores.

Asimismo, se ha fijado como meta, dentro de un marco legislativo, lograr el cumplimiento y observancia de las disposiciones jurídicas y presupuestales que inferen en las acciones del gobierno en sus tres niveles, enfocadas a la prevención de desastres y que incluyen la inversión de recursos y creación o mejoramiento de infraestructura en rubros tales como: comunicaciones, servicios de salud emergentes, regulación del uso de suelo para vivienda, obra hidráulica y otros.

En ese sentido y para realizar en tiempo y forma los trabajos legislativos, se acordó en el seno de la Comisión (5), la integración de cuatro subcomisiones, las cuales serán responsables de llevar a cabo tareas específicas relacionadas con un tema y/o área en particular, destacando el hecho de que estas convergen en los objetivos fundamentales que se ha planteado alcanzar esta Comisión.

Para el establecimiento y operación de las subcomisiones, nos remitimos al “Acuerdo Parlamentario Relativo a la Organización y Reuniones de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados”, aprobado en la sesión efectuada el 2 de diciembre de 1997, donde su Artículo Decimotercero dice:

“Las Comisiones podrán crear subcomisiones para elaborar anteproyectos o atender asuntos específicos, las cuales funcionarán con la concurrencia de la mayoría de sus integrantes y bajo las siguientes bases:

- a. Deberán integrarse cuando menos con tres diputados.
- b. Todos los grupos parlamentarios tendrán derecho a contar con un representante buscando una participación equilibrada en su integración.
- c. El Presidente dará seguimiento y apoyo a los trabajos de las Subcomisiones.
- d. La designación de los diputados que integrarán las Subcomisiones se efectuará por conducto de la Junta Directiva sin necesidad de que la Comisión celebre reunión para ello.
- e. Los integrantes de la Subcomisión deberán, en su primera reunión:
  - Designar a un Coordinador quién además será el ponente.
  - Convenir con el Presidente el plazo en el cual deberá elaborarse el anteproyecto de dictamen.
  - Determinar el calendario de sus reuniones.

5.- Reunión de la Comisión de Protección Civil del 4 de marzo de 1998. (Versión Estenográfica)

f. Concluido el anteproyecto de dictamen, el Presidente lo circulará entre los miembros de la Comisión y convocará, en término de los ordenamientos vigentes, a reunión para su discusión”.

Bajo este esquema, se establecieron las siguientes subcomisiones:

- Subcomisión de Prevención
- Subcomisión de Auxilio y Recuperación
- Subcomisión de Difusión y Capacitación
- Subcomisión de Financiamiento, Convenios y Enlaces.

#### 4.4 METAS Y OBJETIVOS

##### SUBCOMISIÓN DE PREVENCIÓN

Objetivo:

“En coordinación con la comunidad científica nacional e internacional y con el apoyo de los tres órdenes de gobierno, promover el análisis y estudio permanente de los fenómenos geológicos, hidrometeorológicos, químicos, sanitarios y socio-organizativos, que deriven en la elaboración de disposiciones jurídicas y normativas en materia de protección civil, a fin de que la población cuente con los conocimientos y apoyos necesarios para evitar o mitigar los efectos de los desastres”.

Metas:

- “Gestoría de obras y servicios preventivos requeridas por la población ante autoridades federales”
- “Elaboración de diagnóstico de unidades Estatales y Municipales”
- “Acordar con los gobiernos Estatales y Municipales, la supervisión del diseño de sus inventarios de riesgos y la aplicación de sus correspondientes programas de protección civil”
- “Fomentar con los sectores de la población la ejecución de planes de protección civil”
- “Realización de foros de consulta, para que de manera permanente se actualicen, perfeccionen y mantengan en estricta observancia las leyes y reglamentos”
- “Elaborar el proyecto de Ley General de protección Civil”
- “Instrumentar el Programa Interno de Protección Civil de la Cámara de Diputados”.

##### SUBCOMISIÓN DE AUXILIO Y RECUPERACIÓN

Objetivo:

“Mantener comunicación permanente con las dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno, para supervisar que en el marco de los programas de protección civil, los procedimientos de operación susceptibles de activarse ante la eventualidad de un desastre se encuentren vigentes, y la información sistematizada y disponible para la toma de decisiones, estableciendo mecanismos que permitan garantizar el auxilio oportuno y eficiente a la población civil que resulte o pueda ser afectada por la eventualidad de algún desastre.”

#### Metas:

- “Promover el mejoramiento de las acciones de respuesta del Gobierno Federal”
- “Establecer grupos de trabajo de la comisión para dar seguimiento a las acciones preventivas de los tres órdenes de gobierno”
- “Desarrollar esquemas de coordinación con gobiernos locales para un oportuno auxilio a la población ante calamidades”
- “Gestionar las demandas de la población en situación de vulnerabilidad”
- “Supervisar el auxilio gubernamental a la población en situación de emergencia”
- “Supervisar las acciones de vuelta a la normalidad, así como las de recuperación”

### SUBCOMISIÓN DE DIFUSIÓN Y CAPACITACIÓN

#### Objetivo:

“En coordinación con los medios de comunicación escritos o electrónicos, fomentar la cultura de protección civil en la población, mediante la realización de campañas de comunicación social que incluyan Congresos, Seminarios, Foros de Consulta, y todo tipo de eventos, así como inducir que en los centros de trabajo se instrumenten programas internos de protección civil”

#### Metas:

- “Organización de cursos, seminarios y conferencias a nivel nacional para informar y/o capacitar a la población”
- “Convocar y Concertar la participación de los sectores de la sociedad para fomentar la cultura nacional de protección civil”
- “Producir y Difundir material informativo para que la población adquiera conductas de autoprotección”
- “Desarrollar estrategias de comunicación a los CC Diputados de la LVII Legislatura respecto a la protección civil”
- “Fortalecer la concientización de la población, mediante la comunicación social, para que incorpore la prevención en su modo de vida”.

### SUBCOMISIÓN DE FINANCIAMIENTO, CONVENIOS Y ENLACES.

#### Objetivo:

“Concertar y celebrar convenios, acuerdos y otros instrumentos de coordinación en la materia, a nivel nacional e internacional, con el propósito de fomentar el intercambio de experiencias, la capacitación del personal especializado y el acceso a nuevas tecnologías, así como a financiamientos y recursos materiales, a través de mecanismos que permitan apoyar la operación de las distintas dependencias y organismos nacionales que atienden los desastres.”

#### Metas:

- “Recopilar y analizar los convenios nacionales e internacionales suscritos en materia de protección civil para supervisar su cumplimiento”
- “Apoyar la suscripción de convenios del Gobierno Federal, tanto nacionales como internacionales, que faciliten la capacitación del personal involucrado en protección civil”

- “Fomentar y ampliar la cooperación internacional en la materia”
- “Establecer los mecanismos de seguimiento y evaluación del Programa Nacional de Protección Civil 1995-2000, así como de las asignaciones financieras necesarias”
- “Proponer a las instancias involucradas en la materia, mecanismos de obtención de apoyos internacionales que fomenten una mejor administración de las emergencias”
- “Vigilar el cumplimiento de las políticas de apoyo al federalismo en las que tenga injerencia la protección civil.”

Por lo anterior, la Comisión de Protección Civil creada a partir de esta LVII Legislatura y de acuerdo al fundamento jurídico que le da sustento, participará en el proceso de revisión del conjunto de elementos y procedimientos que conforman el Sistema Nacional de Protección Civil, que integra facultades, responsabilidades y funciones específicas involucrando a diversas instituciones en los tres órdenes de gobierno. De igual manera, en el análisis de la participación de los sectores social y privado, que permitan a su vez impulsar la participación ciudadana, para llegar a establecer de manera formal y permanente una Ley Federal que norme las acciones en materia de protección civil.

Visto así, la Comisión de Protección Civil, es el órgano de consulta, opinión y coordinación de las acciones legislativas en esta materia, que interactúa de manera permanente con las instancias del Ejecutivo Federal, Estatal y Municipal, así como con las organizaciones civiles e instituciones científicas, académicas y profesionales, cuyos fines, funciones o atribuciones se vinculan a las acciones de protección civil.

Para responder a las demandas de la población, que requiere certidumbre en las acciones que buscan garantizar la seguridad de sus bienes y entorno, debemos entender la tarea legislativa como un conjunto de acciones que entre otras, aspiran a elevar la conciencia crítica sobre la eventualidad de un riesgo a través de la participación gobierno-sociedad en la adecuada toma de decisiones. Esta legislación debe partir de criterios históricos, políticos y económicos de donde se desprendan sus características y objetivos, ello significa que el proceso legislativo en esta materia debe partir de los intereses, necesidades y expectativas de la población para que el marco jurídico surja de la realidad concreta.

El trabajo de esta comisión legislativa, pretende consolidar la normatividad, planeación, coordinación y concertación de acciones. Tiene como objetivo específico fortalecer las estructuras del Sistema Nacional de Protección Civil, desarrollar un marco jurídico preciso para sus actividades, así como coordinar y concertar tareas con las diversas instancias que lo integran. El principal desafío que tiene la Comisión de Protección Civil de la Cámara de Diputados, es lograr una regulación adecuada en esta materia, pues se puede afirmar que aunado a la necesidad de contar con una ley específica en la materia, aún existen “vacíos legales” en otras disposiciones que hace falta cubrir para enfrentar el fenómeno de la dispersión jurídica que enfrentan las instituciones involucradas en el Sistema Nacional de Protección Civil.



#### 4.5 HACIA LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN CIVIL

En 1985, los partidos políticos evidenciaron una preocupación por legislar en materia de protección civil. Sin embargo, no fue hasta una década más tarde, el 19 de septiembre de 1995, cuando en el pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión en la LVI Legislatura, la Diputada María del Carmen Segura Rangel, del Partido Acción Nacional, presentó la primera iniciativa de “Ley General de Protección Civil”, suscrita por diputados integrantes de los grupos parlamentarios de los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo.(6)

En la exposición de motivos de esta iniciativa, se señala que “a 10 años de la tragedia sísmica que dejó un saldo de 7 mil muertos, 50 mil heridos y 50 mil personas sin hogar, de acuerdo con cifras oficiales, aún no contamos los mexicanos con un cuerpo normativo federal que concentre disposiciones concretas, referido a la prevención y ayuda a la población, en la eventualidad de un desastre”. Se expuso que el propósito de los diputados que suscriben la iniciativa es “contar con un marco jurídico federal que permita dar certeza, precisión y coordinación a los trabajos de todos los mexicanos, para conformar una real cultura de protección civil en todos los niveles, que garantice su evolución hacia la seguridad civil.”

La Iniciativa de Ley General de Protección Civil presentada en ese momento, se estructuró de la siguiente manera:

Título Primero; Disposiciones Generales

Título Segundo; De los órganos del Sistema Nacional de Protección Civil

Título Tercero; Del Programa Nacional de Protección Civil

Título Cuarto; Del Estado de emergencia

Título Quinto; De la coordinación

Título Sexto; De la profesionalización

Título Séptimo; De la Preparación y participación social en la protección civil

Título Octavo; De los fenómenos de mayor recurrencia

Título Noveno; Responsabilidades y Sanciones

Esta propuesta se turnó a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. Al cabo de un año, el 19 de septiembre de 1996, la misma diputada María del Carmen Segura Rangel, presenta una excitativa a la misma comisión para que presente el dictamen correspondiente a la iniciativa en mención. La iniciativa de ley, nunca fue dictaminada.

Por todo lo que hemos revisado acerca de la protección civil, mis consideraciones personales acerca de la ley específica en la materia, se orientan hacia una Ley General que Establezca bases de coordinación entre la Federación, los Estados y Municipios para sus acciones de protección civil.

6.- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del 19 de septiembre de 1995.

Lo anterior en virtud de que la reforma constitucional puesta en marcha, conduce al H. Congreso de la Unión a legislar sobre estas bases, y que una vez establecidos estos principios en nuestra Carta Magna, eleva los intereses de la Nación a norma Constitucional.

Con una ley que establezca bases de coordinación, la Federación, los Estados y Municipios y el Distrito Federal, con pleno respeto a su soberanía, se consolidaría el marco general de acción del Sistema Nacional de Protección Civil, así como la de los diversos órganos que lo integran. Se definirían competencias entre autoridades y los sectores social y privado estableciendo mecanismos de coordinación entre los participantes para la ejecución de programas. La ley deberá incluir conceptos y definiciones claras, en la que destaque la de protección civil, que debe definirse como una función en la que el Estado es responsable, bajo la dirección de la Administración Pública, pero que requiere necesariamente de la participación social, para la plena acción de gobierno.

Con la participación coordinada de los tres órdenes de gobierno, definidos expresamente por esta ley, se garantizaría el goce de facultades y obligaciones entre las instancias responsables, bajo un esquema federalista, que respete la soberanías de los Estados y la libertad de los Municipios, pero que responda efectivamente al llamado de la Federación.

Es necesario inscribir en la ley las acciones de prevención; de fomento a la cultura de protección civil; del desarrollo y aplicación de tecnología para la mitigación de desastres; que sienta las bases para la educación y profesionalización de la protección civil en el país, y sobre todo que induzca y fomente la participación social. Es necesario que fije criterios científicos para la difusión de la información en los medios masivos de comunicación, en los casos de inminente riesgo para la población, y ante la ausencia de peligro, difundir contenidos preventivos.

La definición de las acciones y objetivos de los programas diseñados para la protección civil, los elementos que integran el Sistema Nacional, las instancias de su coordinación, los mecanismos para la participación social, la difusión y capacitación, nos conducen a la importante consideración de las responsabilidades por la negligencia de las autoridades ante un problema de protección civil.

La organización del Sistema Nacional de Protección Civil, demanda una ley práctica, sencilla y aplicable, que considere aspectos tan importantes como los anteriormente señalados relativos a su organización y operación en el territorio nacional, así como las responsabilidades que de la materia derivan, hasta la planeación y el financiamiento de la protección civil.

En un tema tan importante y sensible como la protección civil, es importante conciliar esfuerzos para elaborar una iniciativa de ley consensada entre las diversas fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, que sin considerar la filiación partidista de la que provengan, tengan como objetivo común fortalecer la salvaguarda de los ciudadanos. Consolidar el marco jurídico actual de la protección civil en nuestro país, redundará en

beneficio de la sociedad, y será una muestra de la participación responsable del Poder Legislativo en el desarrollo democrático de México.

Mi aportación personal, respecto a lo que debería de contener el capitulado de la ley, que concentre las disposiciones en la materia en cuestión es la siguiente:

Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil.

#### Capítulo Primero

Disposiciones Generales;

- Deberá contener el objeto y alcances de la Ley.
- Un glosario de términos específicos para la materia.
- Conjunto de autoridades responsables que integran el Sistema Nacional.

#### Capítulo Segundo

Del Sistema Nacional de Protección Civil;

- Este capítulo deberá desarrollar las atribuciones y los procedimientos de coordinación para sus órganos operativos entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.
- Deberá incluir ámbitos de competencia e integrar las funciones de los sistemas Nacional, Estatal, Municipal, y del Distrito Federal.
- Establecerá los principios que rigen a las estructuras consultivas que son los Consejos Nacional, Estatales, Municipales y del Distrito Federal.
- Promover las acciones preventivas, de auxilio, recuperación y vuelta a la normalidad que deberán llevar a cabo las autoridades responsables.

#### Capítulo Tercero.

Del Programa Nacional;

- Establecer el conjunto de políticas, estrategias, líneas de acción y metas en los contenidos del Programa Nacional de Protección Civil.
- Definir una nueva estrategia para la planeación de la protección civil, así como establecer las fuentes de financiamiento de los programas y subprogramas.
- Fomentar la investigación y el desarrollo tecnológico, así como los contenidos educativos de la protección civil, bajo una estrategia nacional.
- Criterios para el establecimiento de un Servicio Civil de Carrera y considerar la educación y profesionalización de quienes participan en la protección civil.
- Fomentar entre la población la cultura de la protección civil.

#### Capítulo Cuarto

De los Grupos Voluntarios y la Participación Social.

- Establecerá los criterios para la participación de grupos voluntarios, altruistas o personas debidamente organizadas y registradas para que contribuyan con las autoridades, y participen de manera eficiente en casos de desastre.
- Fomentará mecanismos y procedimientos para la participación social en las actividades que garanticen los objetivos de la protección civil.

- Fijar reglas claras para la denuncia popular ante todo hecho, acto u omisión que cause o pueda causar situaciones de riesgo o desastre.
- Procedimientos para enviar y recibir ayuda.

#### Capítulo Quinto

##### De la Declaratoria de Emergencia o Desastre.

- Establecer criterios para los contenidos informativos y de divulgación científica, en los espacios de los medios de comunicación masivos, en los casos de inminente riesgo o procedimientos de actuación en caso de desastre.
- Eliminar la discrecionalidad en la declaratoria de emergencia o desastre por parte del Presidente de la República.
- Definir criterios para la aplicación de recursos extraordinarios para hacer frente a las consecuencias de un desastre en las zonas afectadas.

#### Capítulo Sexto

##### De las Medidas de Seguridad

- Detallar las acciones que como medidas de seguridad, podrá llevar a cabo la autoridad ante la inminencia de un peligro para la población o el entorno.

#### Capítulo Séptimo

##### De las Responsabilidades

- Aplicación de la norma para las conductas consideradas constitutivas de responsabilidad ante un incidente.
- Definir el límite de responsabilidad en la toma de decisiones de las autoridades encargadas.
- Deberá establecer sanciones y recursos de inconformidad ante la autoridad competente.

## CAPITULO QUINTO

### ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

#### 5.1 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000

El Plan Nacional de Desarrollo, se fundamenta en lo dispuesto por el Artículo 26 Constitucional, que a la letra dice:

“El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.”

El Plan Nacional de Desarrollo es presentado al Congreso de la Unión para su examen y opinión, conforme lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley de Planeación:

“El Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso para su examen y opinión. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas por esta Ley, el Poder Legislativo formulará asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del Propio Plan”. (1)

1.- Ley de Planeación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 5 de enero de 1983.

El Plan Nacional de Desarrollo establece cinco grandes temas nacionales:

- 1.- Soberanía
- 2.- Por un Estado de Derecho y un país de leyes
- 3.- Desarrollo democrático
- 4.- Desarrollo Social
- 5.- Crecimiento Económico

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 propone cinco objetivos fundamentales:

I. "Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.

II. Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.

III. Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.

IV. Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.

V. Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos."

En la estructura general de la estrategia del Plan, y dentro del tema de soberanía, se establece en el texto la única aproximación conceptual para el desarrollo estratégico de la protección civil, contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo:

Para garantizar la seguridad nacional de México;

- "Actualizar la planeación estratégica del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada mexicanos; modernizar y consolidar sus capacidades militares, operativas, de inteligencia y técnicas y de respuesta inmediata a emergencias y desastres, fortalecer el resguardo de las instalaciones vitales del país y actualizar la legislación en la materia a las nuevas circunstancias y desafíos." (2)

Derivado del Plan Nacional de Desarrollo, y en base a la Ley de Planeación, artículo 22 , se inserta en el Listado de Programas Sectoriales el "Programa de Seguridad Pública y Protección Civil", que posteriormente corregiría el Poder Ejecutivo para establecer, aprobar y publicar el 17 de julio de 1996, en el Diario Oficial de la Federación el "Programa de Protección Civil 1995-2000".

2.- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Mayo de 1995.

## 5.2 PROGRAMA DE PROTECCIÓN CIVIL 1995-2000

El Poder Ejecutivo, emitió un decreto mediante el cual se aprueba el Programa de Protección Civil, bajo los siguientes considerandos:

“Que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 plantea que la protección civil constituye un elemento fundamental de nuestra forma de organización social y de congruencia de la sociedad y significa una tarea indispensable, consciente, propositiva, global y planificada para proteger y conservar al individuo y a la sociedad;

Que esta tarea genera una empresa amplia y compleja en un marco de corresponsabilidad entre el Estado y los sectores sociales que implica la prevención de las condiciones de inseguridad y angustia, así como el aprendizaje de la participación de cada ciudadano en la vida pública;

Que con base en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y previa consulta popular, la Secretaría de Gobernación ha elaborado el Programa de Protección Civil 1995-2000, y

Que previo dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Gobernación ha sometido el referido programa a la consideración del Ejecutivo a mi cargo, he tenido a bien expedir el siguiente Decreto

Artículo Primero.- Se aprueba el Programa de Protección Civil 1995-2000, el cual será de observancia obligatoria para las dependencias de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas competencias y, conforme a las disposiciones legales aplicables, la obligatoriedad del programa será extensiva a las entidades paraestatales.

Artículo Segundo.- La Secretaría de Gobernación y entidades del sector elaborarán sus correspondientes programas anuales los cuales servirán de base para la integración de sus respectivos anteproyectos de presupuesto, a efecto de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realice las previsiones de los recursos presupuestales necesarios para el eficaz cumplimiento de los objetivos de este programa, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y en el contexto de la programación anual de gasto público.

Artículo Tercero.- La Secretaría de Gobernación, con la participación que corresponda a la SHCP, verificará periódicamente el avance del programa, los resultados de su ejecución y su incidencia en la consecución de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000; además, realizará las acciones necesarias para corregir las desviaciones detectadas y, en su caso, propondrá las reformas a dicho programa.

Artículo Cuarto.- Si en la ejecución del programa se contravienen las disposiciones de la ley de Planeación, los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y lo previsto en este Decreto, se procederá en los términos de la propia Ley de Planeación y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para el fincamiento de las responsabilidades a que haya lugar.

Artículo Quinto.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo vigilará, en el ámbito de sus atribuciones, el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contenido de este Decreto.” (3)

El Programa de Protección Civil, se divide en 5 capítulos:

- 1.- Introducción
- 2.- Diagnóstico
- 3.- Objetivos
- 4.- Prioridades Sectoriales
- 5.- Estrategia y Políticas Específicas

Analizando sus contenidos se desprenden las siguientes consideraciones:

#### Introducción

- La República Mexicana, como cualquier nación, se encuentra expuesta a múltiples y variados riesgos de desastre, tanto de origen natural como humano.
- El Programa de Protección Civil 1995-2000 contribuye al logro de los objetivos trazados por el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, por lo que recoge las orientaciones del mismo y las constituye en lineamientos que conducirán las acciones del Sistema Nacional de Protección Civil, para que impulse un nuevo federalismo que fortalezca a los Estados y Municipios, fomente la descentralización y el desarrollo regional, y aliente la participación social.
- El propósito de este programa es determinar necesidades y plantear objetivos, estrategias, líneas de acción y metas, que permitan el armónico desarrollo de todas las instancias y sectores que integran el sistema, estimulando la participación social en sus actividades.
- El Programa se enmarca en la política social del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, al reconocer e inscribirse en la conciencia y la cultura solidarias de nuestro pueblo y su larga experiencia en materia de educación, salud y bienestar social.
- El programa reconoce que no tenemos consolidada una cultura en aspectos de autoprotección. En esencia éste es un problema eminentemente educativo y de adopción de una conciencia individual y colectiva de la prevención, por lo que se debe atacar fundamentalmente con un vigoroso programa de comunicación social.
- El programa se inscribe, dentro del marco de la modernización de la administración pública que contempla el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, ya que con sus acciones pretende ofrecer respuesta a las necesidades e intereses de la comunidad, utilizando adecuadamente los recursos públicos, y por la otra, promoviendo la descentralización administrativa al acercar la administración a la ciudadanía.



## Diagnóstico

- De las Condiciones de riesgo del País;
- La ubicación del país en el cinturón de fuego del pacífico es causa de gran actividad sísmica y volcánica.
- La ubicación del país en la región intertropical propicia que en las costas del mar caribe, del océano pacífico y del golfo de México, los huracanes ocasionen de forma recurrente daños a las poblaciones, tanto por la acción de los vientos y marejadas como en especial por las precipitaciones pluviales, que provocan desbordamientos de ríos, deslaves, desgajamientos de cerros, ruptura de bordos e inundaciones.
- Las sequías son otro fenómeno igualmente recurrente en el territorio nacional, estas se asocian a los cambios climáticos y a eventos de repercusión global como las corrientes perturbadoras de los océanos, además de la acción del hombre que acelera fenómenos como el efecto invernadero, la reducción de la capa de ozono de la atmósfera y la desertificación.
- En el caso de los fenómenos de origen sanitario, debido a la disparidad de condiciones vigentes en las distintas zonas del país, prevalecen tanto los problemas gastrointestinales como los bronquio-respiratorios. Las enfermedades asociadas con fenómenos como la contaminación ambiental, son relativamente nuevas en el país.
- El avance tecnológico e industrial del país, demanda la producción, almacenamiento, transporte y utilización de productos químicos, así como el manejo y tratamiento de sus residuos, por lo que existe el riesgo de incendios, explosiones y fugas o derrames en alguna de estas etapas.
- De la situación que guarda el Sistema Nacional de Protección Civil;
- La tarea esencial del Sistema, es propiciar en el gobierno y la sociedad, la adquisición de nuevas aptitudes, así como la práctica de nuevas actitudes que permitan disminuir los riesgos o mitigar sus consecuencias.
- En 1998, a doce años de su establecimiento, el Sistema entró en un nuevo y decisivo momento: el de consolidación que implica lograr una mayor conciencia entre la población y los servidores públicos ante los riesgos de desastre, así como fortalecer sus estructuras para acrecentar su capacidad de prevención, auxilio y recuperación.
- En la etapa que se abre con este programa, la protección civil deberá ser el punto en donde converjan los esfuerzos de gobierno y ciudadanos, motivando en estos últimos una participación activa y comprometida, como actores de su propia seguridad.
- Se han integrado Sistemas de Protección Civil en todas las entidades federativas, con los que se han suscrito acuerdos en coordinación de acciones, con la finalidad de facilitar algunos medios que propicien una oportuna y eficaz cooperación.

- Se han firmado diversos convenios con instituciones y organismos de los sectores público, privado y social, a fin de incorporar nuevas capacidades y posibilidades al Sistema.
- Se ha proporcionado asesoría a las entidades federativas para la elaboración de sus Programas Locales de Protección Civil, Atlas Estatales de Riesgos y Planes Operativos de Emergencia.
- En el marco del Sistema Nacional de Protección Civil se han realizado con los Estados y los Municipios, múltiples reuniones regionales de concientización social, de información, de capacitación y de adiestramiento en materia de fenómenos perturbadores.
- Todos los Estados y el Distrito Federal, cuentan actualmente con sus respectivas estructuras ejecutivas, consultivas y de participación social; la mayoría cuenta con Atlas de Riesgos, 24 con Leyes Locales, incluido el Distrito Federal, y en algunos casos con un Reglamento de Protección Civil.
- Se suscribieron convenios de colaboración con todas las entidades federativas, haciendo entrega en calidad de comodato, de equipos de cómputo, fax y radio.

#### Objetivos

- Objetivo Básico del Sistema Nacional de Protección Civil;
  - Proteger a la persona y a la sociedad ante la eventualidad de un desastre provocado por agentes naturales o humanos, a través de acciones que reduzcan o eliminen la pérdida de vidas humanas, la destrucción de bienes materiales y el daño a la naturaleza, así como la interrupción de las funciones esenciales de la sociedad.
- Objetivo del Programa de Protección Civil 1995-2000;
  - Consolidar las estructuras y mecanismos de operación del Sistema Nacional de Protección Civil en los órdenes de Gobierno Federal, Estatal y Municipal, incrementando la participación de los sectores social y privado en sus actividades, para que, con el esfuerzo conjunto y corresponsable de todas sus instancias y de la población misma, se reduzca de manera apreciable la pérdida de vidas y bienes como resultado de desastres de origen natural o humano.

#### Prioridades Sectoriales

- El Sistema Nacional de Protección Civil ha mostrado avances, pero también carencias y deficiencias, por lo que deberá fortalecerse de manera particular su marco normativo, la coordinación y concertación entre sus diversos niveles e integrantes, y la planeación de actividades de prevención, auxilio y recuperación.
- La falta de una adecuada cultura en materia de protección civil, es un problema fundamentalmente educativo, por lo que se hace necesario el desarrollar para el corto plazo, un fuerte programa de comunicación social que incida de manera masiva en este ámbito, y en el largo plazo, una inserción ordenada y sistemática de conocimientos y orientaciones en el proceso educativo nacional.

- El crecimiento acelerado de la población, la complejidad de la precisión normativa en protección civil, y la observancia de las leyes y reglamentos de ordenamiento territorial, han propiciado que muchos asentamientos humanos estén sujetos a alto riesgo, por lo que se deberán instrumentar acciones que permitan hacer frente a este problema.
- Se apoyarán las acciones en materia de capacitación y adiestramiento en todos los niveles del Sistema, al igual que la formación de profesionales en la materia.
- Se continuará desarrollando la capacidad operativa del Sistema para la pronta y eficaz administración de emergencias.
- Se fomentará la cooperación internacional dentro de las normas marcadas por la política exterior de nuestro país.
- Se estimularán las actividades de investigación para la prevención de riesgos y mitigación de daños, así como su desarrollo tecnológico propiciando que investigadores e instituciones desarrollen trabajos relacionados con la protección civil.

#### Estrategia y Políticas Específicas

- Estrategia Global del Programa de Protección Civil;
  - Fortalecer la operación de las Unidades de Protección Civil, Estatales y Municipales, y las de las Unidades Internas de las Dependencias y Entidades Federales, con el concurso de instituciones educativas y de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que conforman el Sistema, y la participación de organizaciones privadas y sociales.
- Políticas Específicas;
  - Consolidar la Normatividad, Planeación, Coordinación y Concertación:
    - Fortalecer las estructuras del Sistema
    - Desarrollar un marco jurídico preciso para sus actividades
    - Coordinar y concertar más estrechamente con las diversas instancias y sectores que lo integran
    - Incluir a la protección civil en la planeación del desarrollo en el orden estatal y municipal
    - Elaborar y poner en ejecución los subprogramas de Prevención, Auxilio y Recuperación, y las acciones de apoyo.
      - - Fortalecer la Comunicación Social y fomentar la Cultura de Protección Civil
    - Informar a la población con precisión y oportunidad, en caso de emergencia, sobre las medidas individuales y colectivas a desarrollar para evitar o mitigar el daño a personas y bienes, así como sobre las acciones de auxilio.
  - Fomentar la cultura de protección civil, en especial a través de la educación formal, para inducir y arraigar esta nueva actitud entre las nuevas generaciones.
    - - Reducir la Vulnerabilidad de Sistemas Afectables
  - Desarrollar proyectos, obras y acciones que ayuden a reducir los niveles de riesgo

- - Capacitar, adiestrar y formar personal directivo, técnico y operativo
- Brindar conocimientos teóricos y prácticos al personal directivo, técnico y operativo del Sistema, además de impulsar su profesionalización.
- - Mejorar la Administración de Emergencias
- Elevar la capacidad operativa de todas las unidades que integran el Sistema
- - Ampliar la Cooperación Internacional
- Intercambiar conocimientos, experiencias y apoyos con otros países y con organismos internacionales, para fortalecer la protección civil mediante la utilización de los avances en la materia.
- - Fomentar la Investigación y el Desarrollo Tecnológico
- Aumentar el conocimiento de los riesgos de desastre que afectan a México, así como desarrollar tecnologías y acciones que puedan prevenir o mitigar sus efectos.

#### Recapitulando

- El Programa de Protección Civil, propone y establece responsabilidades referidas a diversas instancias de gobierno y organizaciones civiles en materia de protección civil.
- El propósito de este programa es determinar necesidades y plantear objetivos, estrategias, líneas de acción y metas, que permitan el armónico desarrollo de todas las instancias y sectores que integran el Sistema, estimulando la participación social en sus actividades.
- La protección civil ha sido calificada como un espacio privilegiado al que concurren todas las ópticas, todas las tendencias, todas las experiencias y todas las voluntades, porque su misión es la salvaguarda de la vida humana.
- El Programa se nutre de las estrategias y acciones desarrolladas previamente, para potencializar sus resultados e incorpora otras desprendidas de la acelerada dinámica que esta materia reviste.
- La capacidad de organización y coordinación se ha fortalecido, y paulatinamente ha mejorado la percepción de los riesgos, así como la prevención de los fenómenos, facilitando la oportuna intervención y mayor eficacia en las respuestas de las autoridades responsables.
- Se requiere convocar y coordinar las voluntades para la adquisición y observancia de conductas racionales, ponderadas y seguras, que garanticen la protección individual y colectiva.
- La protección civil avanza y se fortalece, pero su futuro pasa necesariamente por la realización de acciones, la incorporación de individuos y organizaciones, y la aplicación de recursos de diversa naturaleza que, cumpliendo los supuestos contenidos en este programa así como los que establece el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, contribuyan al alcance y consolidación de los objetivos del Sistema Nacional de Protección Civil.

### 5.3 OPERACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL

Recordemos la definición del Sistema que proporcionan las bases para su establecimiento: “El Sistema Nacional de Protección Civil, debe ser un conjunto orgánico y articulado de estructuras y relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establezcan las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de los estados y municipios a fin de efectuar acciones de común acuerdo destinadas a la protección de los ciudadanos contra peligros y riesgos que se presentan en la eventualidad de un desastre.” (4)

El Sistema se apoya en una estructura institucional que en distintos niveles de operación define responsabilidades claras para todos los participantes y cuenta como soporte con la infraestructura básica de estas mismas instituciones. La estructura institucional del Sistema está integrada por las dependencias y entidades de la Administración Pública, por los organismos de coordinación entre la federación, los estados y los municipios y por la representación de los grupos sociales que participan en las actividades de protección civil.

El Sistema Nacional de Protección Civil involucra, a todas las entidades y dependencias del Gobierno Federal especialmente las que tienen o realizan actividades afines a la protección civil, tanto de carácter normativo como operativo; de igual manera a través de los mecanismos de coordinación, concertación e inducción, a las unidades de los gobiernos estatales y municipales y de las organizaciones sociales y privadas en el ámbito de la prevención y atención de desastres. La infraestructura de apoyo está constituida en consecuencia, por los recursos humanos, materiales y financieros de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, así como por los correspondientes a las organizaciones sociales y privadas.

El Presidente de la República dirige el Sistema Nacional de Protección Civil; mientras que en los estados de la federación el Gobernador y los Presidentes Municipales están al frente de los sistemas correspondientes, así como para el Distrito Federal, lo representa el Jefe de Gobierno. El coordinador general del sistema nacional es el titular de la Secretaría de Gobernación y en los estados y municipios son los funcionarios que designen expresamente sus máximas autoridades, sus funciones son primordialmente las de unir y dirigir los programas de protección civil en los tres niveles de gobierno.

Como mecanismos ejecutivos, el Sistema integra manuales, métodos y procedimientos debidamente definidos a nivel federal, así como los de cada entidad de la administración pública. Paralelo a ello, el Sistema comprende instrumentos permanentes de consulta y de participación para abrir los espacios a la comunidad científica, académica, grupos voluntarios y sectores organizados de la sociedad.

4.- Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil  
Diario Oficial de la Federación del 6 de Mayo de 1986.

El gabinete especializado ejecuta acciones como el estudio del comportamiento de fenómenos naturales, la información de la evolución de los mismos, el auxilio a las localidades, el abasto de insumos básicos y restablecimiento de las comunicaciones y los servicios básicos.

Los consejos consultivos de protección civil de la Federación, Estados, Municipios y del Distrito Federal, formados por representantes de los sectores social, público y privado, tiene como función orientar participativa y coordinadamente las acciones de protección civil. La unidad ejecutiva federal tiene la función de vigilar, orientar y apoyar la organización del Sistema, y en los niveles estatal y municipal, las unidades de protección civil tienen solamente la función de vigilancia y operación de los sistemas respectivos.

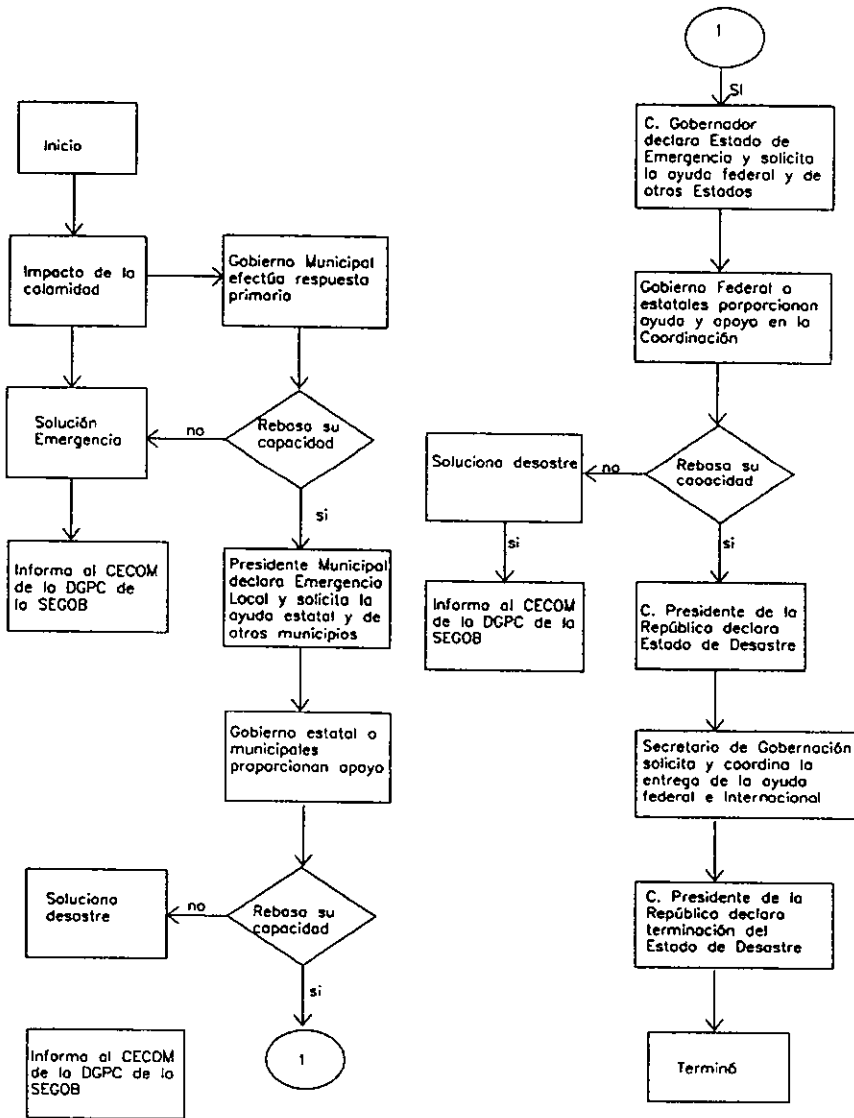
De tal manera que, la organización del Sistema descansa en tres estructuras fundamentales: Una consultiva, cuyo soporte son los consejos nacional, estatales y municipales de protección civil, que proporciona el espacio institucional para formalizar el acuerdo y la concertación entre los diversos sectores de la sociedad. Otra, ejecutiva en cuya cúspide están el Presidente de la República y el Secretario de Gobernación y que se forma con la concurrencia de los órganos de la administración pública a los que, por sus funciones y objetivos, corresponde actuar en el ámbito de la protección civil. El sistema dispone, finalmente, de una estructura orgánica participativa en que se desenvuelven grupos y personas vinculados a la protección civil, denominados genéricamente "voluntarios".

Las Unidades de Protección Civil son el elemento de coordinación y ejecución del Sistema, y se encuentran en la estructura de los tres niveles de gobierno, así como en las estructuras social y privada de la sociedad mexicana. Corresponde a la Secretaría de Gobernación integrar y operar el Sistema, según la atribución que le confiere el decreto que aprueba las Bases, y que ejerce a través de la Coordinación General de Protección Civil, ésta a su vez se apoya en la Dirección General de Protección Civil para las funciones de coordinación y operación, y en el Centro Nacional de Prevención de Desastres, como su instrumento técnico para las funciones de investigación, capacitación y difusión.

El Sistema Nacional de Protección Civil, "se nutre de las valiosas experiencias de los planes DN-III E, de la Secretaría de la Defensa Nacional, y del SM-A de la Secretaría de Marina, así como de las varias dependencias del Sector Público Federal, como la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural en materia de prevención, pronóstico y seguimiento de desastres hidrometeorológicos; la Secretaría de Salud con el Programa Nacional de Atención a la Salud en casos de desastre, la Secretaría de Desarrollo Social, cuya contribución consiste en la planeación del desarrollo urbano y a la SEMARNAP, la regulación de los problemas ecológicos; la SEP juega un papel relevante para consolidar la cultura de protección civil en nuestro país, a través del Programa Nacional de Seguridad y Emergencia Escolar, sólo por mencionar algunos, ya que todas las dependencias tienen responsabilidad."(5)

5.- Revista "La Prevención de Desastres en México". No. 1  
Secretaría de Gobernación. 1995.

# FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL



Fuente: Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil.

Gráfica 4

La operación del Sistema Nacional de Protección Civil, se concibe a partir del desarrollo e integración de sus elementos básicos; identificación de riesgos, organización, leyes, programas, funciones definidas, planes de emergencia, procedimientos específicos y acciones concretas, etc. De esta manera el sistema cuenta con una dinámica que conlleva al equilibrio de sus elementos, y a la vez, le permite retroalimentarse y estar en constante operación y perfeccionamiento. El Manual de Organización y Operación del Sistema, establece estos criterios a través de la corresponsabilidad de su estructura institucional; su operación en estados de normalidad y de anormalidad; estados y niveles de evolución de la calamidad y los procedimientos para atención de situaciones de emergencia.

“La filosofía de operación del sistema, se sustenta en la responsabilidad primaria de las autoridades municipales, que actúan de manera inmediata con sus propios recursos (que en la mayoría de los casos resultan insuficientes), ante la presencia u ocurrencia de una calamidad en su ámbito geográfico y que solamente cuando se ve rebasada su capacidad de respuesta, acuden y solicitan ayuda de otros municipios o de la instancia estatal.

De la misma manera la autoridad estatal, en el caso fortuito de que se vea rebasada su capacidad de respuesta, solicitará la ayuda de otras entidades federativas o el apoyo federal, mismo que será solicitado y gestionado a través de la Secretaría de Gobernación; en caso de ser necesario, esta Secretaría solicitará y coordinará la ayuda internacional, continuando hasta el término de la emergencia.

Paralelamente a estas actuaciones se establecerá un Sistema de Información, para que de manera periódica y permanente, fluya ésta a la Coordinación General de Protección Civil, mediante el CECOM (Centro de Comunicaciones) de la Dirección General de Protección Civil, de la Secretaría de Gobernación, desde el momento en que inicie y hasta que concluya la emergencia”. (6)

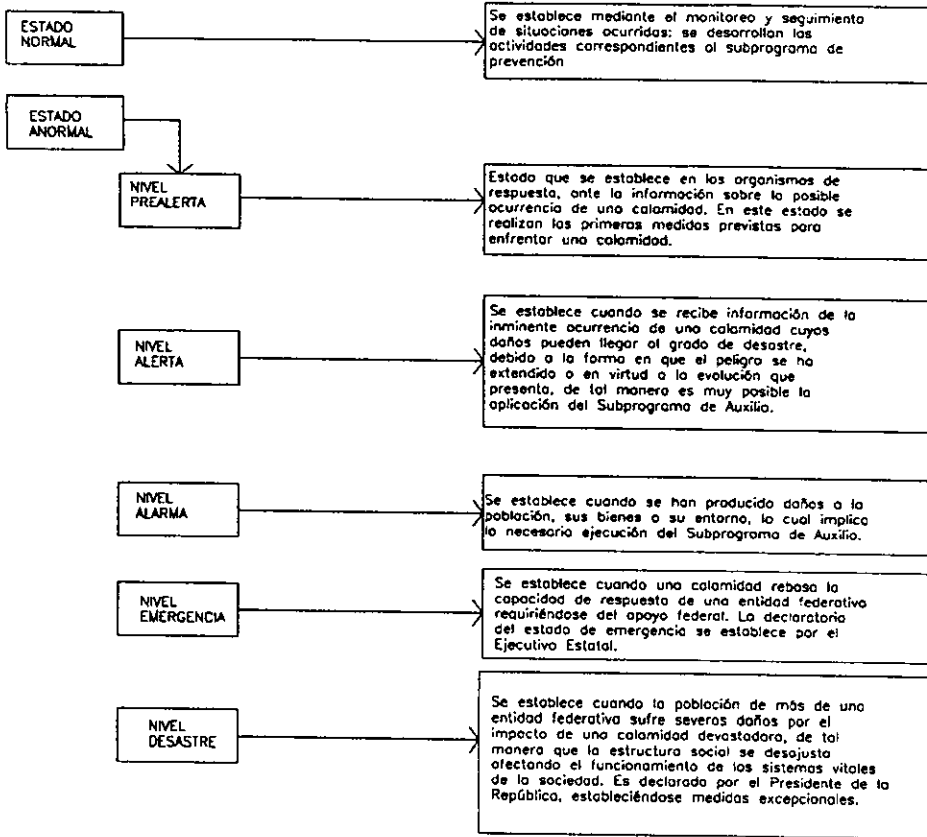
El Sistema Nacional de Protección Civil, establece a través de su Manual de Organización dos momentos que determinan su operación:

- Estado de Normalidad; las acciones del sistema nacional están orientadas a prevenir la ocurrencia de fenómenos destructivos, a preparar acciones de respuesta que mitiguen los daños que un desastre pudiera ocasionar y en general a fomentar una cultura de protección civil entre la población.
- Estado de Anormalidad; derivado de la presencia u ocurrencia de un fenómeno destructivo, en el cual se consideren los siguientes cinco niveles de emergencia para la toma de decisiones. (Gráfica 5)

6.- Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil  
Secretaría de Gobernación. Septiembre, 1998.



## ESTADOS Y NIVELES DE EVOLUCION DE LA CALAMIDAD



Fuente: Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil.

Gráfica 5

A) Prealerta.- Se refiere a una situación fuera de la normalidad, que se presenta por la presencia o posible ocurrencia de un fenómeno destructivo, e implica la necesidad de que los organismos de respuesta primaria a nivel local tomen medidas precautorias.

B) Alerta.- Se establece cuando se recibe información sobre la inminente ocurrencia de un fenómeno destructivo, debido a la forma en que el peligro se ha extendido o en virtud de la evolución que presenta, de tal manera, que es muy factible que la aplicación del subprograma de auxilio sea requerida, notificando la activación preventiva, para tal efecto, del Centro Municipal, Estatal o Nacional de Operaciones.

C) Alarma.- Se establece cuando el fenómeno destructivo ha impactado en el territorio municipal, produciendo daños a la población, sus bienes, sistemas de subsistencia y su entorno, y que estos daños sean de tal magnitud, que rebasen la capacidad de respuesta local. Lo cual implica que la máxima autoridad a nivel municipal, efectúe la declaratoria de emergencia local, ponga en ejecución el subprograma de auxilio y active el Centro Municipal de Operaciones.

D) Emergencia.- Situación anormal derivada del impacto de un fenómeno destructivo, que puede causar un daño a la sociedad, sistemas de subsistencia y propiciar un riesgo excesivo para la salud y seguridad de la población en general. El estado de emergencia se declara por el ejecutivo estatal, cuando se afecta gran parte o la totalidad de una entidad federativa.

E) Desastre.- Se establece cuando la población de una o más entidades federativas, sufren severos daños por el impacto de una calamidad devastadora, e incurrir en pérdida de gran parte de sus miembros, de tal manera que la estructura social se desajusta y se impide el cumplimiento de las actividades esenciales de la sociedad, afectando el funcionamiento de los sistemas de subsistencia.

“El estado de desastre únicamente es declarado por el Presidente de la República, estableciendo medidas excepcionales de respuesta a nivel federal y requiriendo en ocasiones la ayuda internacional.”

Un principio sustancial para la toma de decisiones ante la eventualidad y el desarrollo de una calamidad es el Centro de Operaciones que establecen las autoridades para coordinar sus acciones de respuesta y que es definido como: “el elemento básico de coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil en situaciones de desastres; ha sido concebido como el organismo temporal que se constituye a nivel municipal, estatal o nacional, cuando existe la posibilidad o de hecho se presenta una calamidad y será responsable de la planeación, coordinación y supervisión de las actividades encaminadas al auxilio de la población y a la protección de sus bienes y entorno.”

El Centro de Operaciones se activa en el nivel de alarma, de emergencia o de desastre por acuerdo del Presidente Municipal, Gobernador de la Entidad Federativa o por el Presidente de la República, a través del Secretario del Ayuntamiento, del Secretario de Gobierno y del Secretario de Gobernación respectivamente, en los siguientes casos:

- Cuando el Presidente Municipal declare una situación de emergencia local, por la ocurrencia de una calamidad, o cuando éste haya generado daños a la población, sus bienes y a la naturaleza.

- Cuando una entidad federativa o el Distrito Federal, se vean afectados por un fenómeno destructivo, y el Gobernador o el Jefe de Gobierno del Distrito Federal declaran un estado de emergencia y solicitan la ayuda federal.

- Cuando el Ejecutivo de la Nación declara un estado de desastre, porque dos o más entidades federativas se ven afectadas por un fenómeno destructivo, cuyos efectos requieren de una respuesta integral de auxilio y apoyo por parte de los organismos federales y en ocasiones internacionales.

“El Centro Nacional de Operaciones se integra con una coordinación general y con los equipos de trabajo necesarios, de acuerdo al tipo de calamidad que se presente, a los recursos disponibles, así como al área y sistemas afectados. La coordinación del Centro Nacional de Operaciones recae en el Secretario de Gobernación, apoyado por el Secretario de la Defensa Nacional y cuando corresponda por el Secretario de Marina. Debiendo integrarse a la Coordinación General los representantes de los gobiernos de las entidades federativas afectadas y que solicitaron el apoyo federal, o del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en su caso.

Cuenta con un Secretario Técnico cuya responsabilidad recae en el Coordinador General de Protección Civil, de la Secretaría de Gobernación, quien a su vez se apoya para el desempeño de sus funciones en el Director General de Protección Civil de la misma dependencia.”

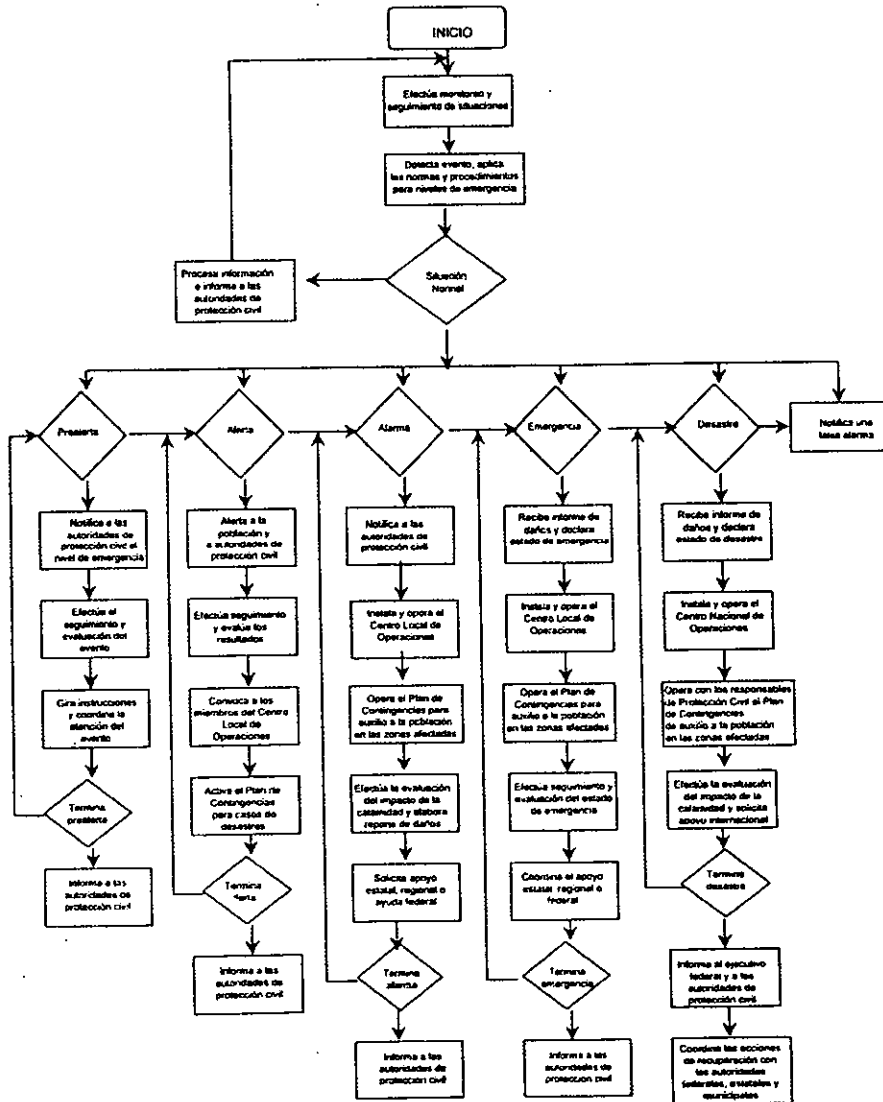
- Modelo General para la Atención de Situaciones de Emergencia;

El Manual de Organización del Sistema establece un diagrama de flujo que aplica para los distintos niveles de emergencia bajo el enfoque de sistemas, que en base a un modelo general permite la toma de decisiones ante la ocurrencia de calamidades generadoras de un desastre.

“Este modelo se basa en la filosofía de operación del Sistema Nacional de Protección Civil, lo cual significa que en condiciones de normalidad se activará el procedimiento denominado ordinario, previendo una interacción y estableciendo una comunicación permanente entre los gobiernos municipal, estatal y federal.

En situaciones de anormalidad se opera el procedimiento extraordinario, el cual contempla la respuesta a las condiciones planteadas por la calamidad en cada uno de los niveles de emergencia, señalando los participantes y las diversas operaciones. Este modelo se presenta a manera de un diagrama general para la atención de situaciones de emergencia y se complementa con la descripción de las actividades de los participantes a nivel federal, para los procedimientos ordinario y extraordinario.” (Gráfica 6)

## MODELO GENERAL PARA ATENCION DE SITUACIONES DE EMERGENCIA EN EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION CIVIL



Fuente: Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil

Gráfica 6

- Participación de la Estructura Institucional en el Programa de Protección Civil;

Retomando los esquemas de organización y participación del Sistema a través de su Manual de Organización y Operación, a continuación se plantea la coordinación de acciones a través de sus subprogramas, que es donde se concentra la participación activa de las dependencias y entidades de la Administración Pública. “El Sistema Nacional de Protección Civil en general y los distintos programas que lo integran, contienen gran cantidad de acciones interactuantes, que generan una alta necesidad de coordinación entre las dependencias y organismos participantes. Para ello, y con el fin de asegurar la intervención ordenada en la realización de sus tareas, se definen las funciones específicas de participación requeridas para llevar a cabo los subprogramas de prevención, auxilio y recuperación.”

De acuerdo a su estructura orgánica, corresponde a la Secretaría de Gobernación, desarrollar la Coordinación Ejecutiva del Sistema, “a través de la cual establece y mantiene la coordinación y comunicación necesaria con y entre los municipios, entidades federativas, dependencias, organismos e instituciones involucradas en los subprogramas de prevención, auxilio y recuperación; además, vigila el cumplimiento de los acuerdos y disposiciones determinadas por el C. Presidente de la República en materia de Protección Civil.”

“En cuanto a la realización de los compromisos específicos de participación, es importante considerar la gran cantidad, variedad y nivel de especialización de las funciones de las dependencias y organismos federales, privados y sociales involucrados, por lo que resulta necesaria una estructura de coparticipación en la que se aprovechen las experiencias, recursos y funciones.” Para tal propósito, después del Coordinador Ejecutivo, se han establecido dos tipos más de participación:

**Coordinador Técnico:** Asume la responsabilidad de dirigir, asesorar y apoyar técnicamente con sus recursos a todos los participantes en el subprograma o función, promoviendo e integrando la planeación, operación y evaluación de las tareas que se efectúan, adicionalmente a la consecución de las operaciones y actividades propias de su competencia.

**Corresponsable:** Asume la responsabilidad de aportar y apoyar dentro del subprograma o función en la que participa, sus subprogramas, planes de emergencia y sus recursos humanos y materiales, adicionalmente el desarrollo de sus propias actividades.

“Este esquema de corresponsabilidad y las tareas que llevan a cabo los participantes, están sujetos a una permanente actualización, dependiendo fundamentalmente de las modificaciones que sufran las dependencias, organismos y sus propias atribuciones, a los avances en el conocimiento del fenómeno, en la tecnología que da sustento a esta materia y a los recursos que se destinen para su realización.”

Las acciones específicas que desarrolla el Sistema Nacional de Protección Civil, desplegadas a través de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, junto con algunos sectores académicos y organizaciones civiles, son planteadas en tres subprogramas

sustantivos, mismos que detallan actividades concretas para cada participante. El Manual de Organización establece en este contexto la siguiente estructuración:

#### Subprograma de Prevención;

Por prevención se entiende, “el conjunto de medidas destinadas a evitar y/o mitigar el impacto destructivo de las catástrofes o desastres de origen natural o humano sobre la población y sus bienes, los servicios públicos, la planta productiva, así como el ambiente. Sus funciones se desarrollan dentro de dos procesos básicos: la evaluación y la mitigación de riesgos”.

Dentro de la participación institucional para el subprograma de prevención, se indica el nivel de participación de las dependencias y organismos federales, privados y sociales involucrados en la tarea de prevención, así como las funciones específicas que les corresponde realizar dentro de los subprogramas de prevención de fenómenos geológicos, hidrometeorológicos, químicos, sanitarios y socio-organizativos. “Es importante destacar que además de las funciones específicas mencionadas, cada dependencia y organismo previene, en forma común para los cinco tipos de fenómenos citados, la presencia de cualquier riesgo en sus instalaciones administrativas que pudiera afectar al personal, usuarios, instalaciones, bienes y registros vitales, estableciendo sus programas internos de protección civil, así como el mantenimiento, conservación y seguridad de equipos e inmuebles.”

Para los cinco tipos de fenómenos, el Coordinador Ejecutivo es la Secretaría de Gobernación, quién es la encargada de “Conducir y poner en ejecución, en coordinación con las autoridades de los gobiernos municipales y de los estados, y con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las políticas y programas de protección civil para la prevención de calamidades de origen geológico, hidrometeorológico, químico, sanitarios y socio-organizativos.”

#### - Fenómenos Geológicos

Coordinador Técnico: Secretaría de Desarrollo Social

- Efectúa las acciones de coordinación orientadas a la prevención de desastres provocados por fenómenos de carácter geológico, tanto entre las dependencias federales, estatales y municipales, como con las instituciones y centros de estudio e investigación.
- Promueve la elaboración de un diagnóstico por regiones, para identificar y evaluar los peligros que representan los fenómenos geológicos, fundamentalmente sísmicos y vulcanológicos en el territorio nacional.
- Determina la vulnerabilidad de los centros de población, de los sistemas de vivienda e infraestructura urbana.
- Con base en la vulnerabilidad detectada en los centros de población, sistemas de vivienda y en la infraestructura urbana, determina las acciones y prioridades para minimizar los daños que pudieran ocasionar los fenómenos geológicos.

- Elabora estudios y propuestas, que orienten y promuevan la asignación de recursos federales, para la realización de las tareas de prevención de fenómenos geológicos en centros de población, sistemas de vivienda e infraestructura urbana.
- Procura la regulación de uso de suelo urbano, determinando y promoviendo ante las autoridades locales, instituir restricciones en las zonas de riesgo geológico, mediante el Plan de Desarrollo Urbano.
- Promueve el establecimiento y cumplimiento de la normatividad en materia de ubicación y construcción de viviendas, incrementando la seguridad ante la acción de fenómenos geológicos.
- Promueve la realización de acciones preventivas de reforzamiento, mantenimiento y/o reubicación de las instalaciones existentes, así como la construcción de las obras de prevención necesarias, con el propósito de evitar o mitigar en lo posible los daños a las estructuras y salvaguardar a la población.
- Promueve la realización de estudios e investigaciones sobre vulcanología e ingeniería sísmica, con institutos de investigación y centros de enseñanza superior.
- Gestiona que los resultados de los estudios e investigaciones sobre ingeniería sísmica, sean integrados en los reglamentos de construcción respectivos.
- Emite recomendaciones dirigidas a la población, a efecto de propiciar su concientización y orientar su actuación ante la ocurrencia de fenómenos geológicos.
- Orienta a las dependencias y organismos corresponsables en la elaboración de programas específicos para la prevención de fenómenos geológicos.

Coordinador Técnico: Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo

- Vigila el cumplimiento de la normatividad establecida para la construcción de edificios públicos federales.

Corresponsables:

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE); Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA); Secretaría de Marina (SM); Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); Secretaría de Energía (SE); Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP); Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT); Secretaría de Educación Pública (SEP); Secretaría de Salud (SS); Secretaría de la Reforma Agraria (SRA); Secretaría de Turismo (SECTUR); Petróleos Mexicanos (PEMEX); Comisión Federal de Electricidad (CFE); Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA); Ferrocarriles Nacionales de México (FNM); Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Cruz Roja Mexicana (CRM); Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA); Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CANACIRT); Federación Mexicana de Radioexperimentadores (FEMEXRE).

- Fenómenos Hidrometeorológicos

Coordinador Técnico: Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

· Establece y opera sistemas de detección de fenómenos hidrometeorológicos, en su ámbito de competencia.

· Efectúa las acciones de coordinación, orientadas a la prevención de desastres provocados por fenómenos hidrometeorológicos, para proteger a la flota marina de este tipo de calamidades, tanto entre las dependencias federales, estatales y municipales, como en todos los sectores de la población, incluyendo a las instituciones y centros de estudios e investigación.

· Elabora y mantiene actualizado un diagnóstico por regiones, para identificar y evaluar los peligros que representan los fenómenos hidrometeorológicos en el territorio nacional, tales como inundaciones, huracanes, sequías, entre otros.

· Determina la vulnerabilidad de los centros de población, de las estructuras e instalaciones hidráulicas y de las zonas productivas, industriales y agropecuarias, que pudieran verse afectadas por fenómenos hidrometeorológicos tales como ciclones tropicales e inundaciones entre otros.

· Con base en la vulnerabilidad detectada, determina las acciones y prioridades para evitar o minimizar los daños.

· Elabora estudios y propuestas que orienten y promuevan la asignación de recursos federales, para la realización de las tareas de prevención.

· Implanta disposiciones legales, normativas y operativas que permitan el control y equilibrio en el aprovechamiento y preservación de aguas subterráneas y de las fuentes emergentes de suministro.

· Administra el Servicio Meteorológico Nacional y promueve la incorporación de nuevas técnicas y métodos de monitoreo, detección, pronóstico, medición y registro, propiciando a la vez, una mayor cobertura en sus servicios.

· Promueve y participa en la realización de las obras para el reforzamiento de instalaciones hidráulicas, así como para el control de ríos y defensa contra inundaciones, a fin de proteger los centros de población y zonas agrícolas.

· Efectúa el mantenimiento de las instalaciones hidráulicas, para evitar fallas en su funcionamiento que pudieran provocar un desastre.

· Registra la información de las obras de prevención, que en materia de fenómenos hidrometeorológicos realizan las entidades públicas.



- Promueve ante institutos de investigación y centros de enseñanza superior, la realización de estudios e investigaciones sobre fenómenos hidrometeorológicos, en cuanto a su detección, comportamiento y minimización de los efectos negativos.
- Concientiza y orienta a la población sobre su actuación ante la ocurrencia de fenómenos hidrometeorológicos.
- Orienta a las dependencias y organismos corresponsables en la elaboración de programas específicos.

Coordinador Técnico: Comisión Nacional del Agua

- Determina el grado de vulnerabilidad de sus instalaciones ubicadas en zonas de peligro, detecta los posibles riesgos derivados de un encadenamiento de calamidades, así como también establece las medidas preventivas correspondientes en coordinación con las autoridades locales respectivas.
- Identifica aquellas instalaciones que pudieran generar desastres de tipo hidrometeorológico y establece las medidas y acciones específicas tendientes a eliminar o disminuir los peligros que representen sus instalaciones estratégicas.

Corresponsables:

SRE; SEDENA; SM; SHCP; SEDESOL; SAGAR; SEP; SS; SRA; SECTUR; PEMEX; CFE; ASA; FNM; UNAM; CRM; CANACINTRA; CANACIRT; FEMEXRE.

- Fenómenos Químicos

Coordinador Técnico: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

- Efectúa las acciones de coordinación, orientadas a la prevención de desastres provocados por fenómenos de carácter químico, tanto entre las dependencias federales, estatales y municipales, como con todos los sectores de la población, e igualmente con instituciones y centros de investigación.
- Elabora y mantiene actualizado un diagnóstico por regiones, para identificar y evaluar los peligros que representan los fenómenos químicos en el territorio nacional, considerando dentro de éstos, a los envenenamientos, incendios, explosiones y radiaciones.
- Con base en la vulnerabilidad detectada, determina las acciones y prioridades para minimizar los daños.
- Elabora estudios y propuestas, que orienten y promuevan la asignación de recursos federales, para realizar tareas de prevención de fenómenos químicos.
- Promueve ante las autoridades locales, instituir restricciones en las zonas de riesgos.
- Asesora a las autoridades de las entidades federativas en cuestiones relacionadas con los riesgos que implica el establecimiento o ampliación de industrias químicas.

- Fomenta la descentralización y reubicación de industrias químicas que representan un alto riesgo para los centros de población.
- Determina y actualiza las normas de seguridad y reglamentación vigente, en materia de importación, comercialización y distribución de aquellos materiales o sustancias de alto riesgo, que potencialmente representen un peligro para la población, sus bienes y entorno; también establece y opera los sistemas para su supervisión.
- Vigila y ejerce el control de las industrias químicas, que sean materia de regulación específica por el riesgo que representen.
- Promueve la realización de estudios e investigaciones sobre la prevención de fenómenos de origen químico.
- Concientiza y orienta a la población sobre su actuación ante la ocurrencia de fenómenos de origen químico.
- Orienta a las dependencias y organismos corresponsables en la elaboración de programas específicos.

Coordinador Técnico: Secretaría de Energía

- Promueve entre las autoridades paraestatales que coordina, la identificación de los riesgos de origen químico que pudieran generarse en sus instalaciones o por encadenamiento de calamidades.
- Determina la vulnerabilidad de las instalaciones de los organismos de su sector.
- Con base en la vulnerabilidad de las instalaciones de los organismos de su sector, determina las acciones y prioridades para evitar o minimizar los daños que pudieran ocasionar los fenómenos químicos en las instalaciones.
- Con base en la identificación de riesgos en los organismos que coordina, promueve acciones de prevención en lo que se refiere a la implantación de mecanismos dirigidos a la protección de la población, sus bienes y el medio ecológico.
- Vigila el cumplimiento de la normatividad establecida para la construcción de instalaciones eléctricas y de gas.
- Promueve la implantación de programas de seguridad industrial, mantenimiento y conservación de sus instalaciones, para minimizar la posibilidad de la ocurrencia de fenómenos de origen químico.
- Establece y opera mecanismos de supervisión respecto a la comercialización, distribución y uso de Gas L.P., Natural y Energía Eléctrica.

- Vigila el establecimiento de normas y medidas de supervisión para el manejo de materiales radiactivos en el país, a través de la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias.

- Promueve en las entidades del sector, la realización de estudios e investigaciones, tendientes a la elaboración de productos que presenten menores riesgos químicos.

- Orienta a las dependencias y organismos corresponsables en la elaboración de programas específicos de prevención de fenómenos químicos.

Coordinador Técnico: Secretaría de Comunicaciones y Transportes

- Regula el transporte de materiales y residuos peligrosos, en vías generales de comunicación terrestre y sus servicios auxiliares y conexos.

- Apoya en el alertamiento y atención de contingencias a las autoridades de gobierno y de Protección Civil a través del Sistema Nacional de Emergencia en Transportación de Materiales y Residuos Peligrosos.

Coordinador Técnico: Secretaría del Trabajo y Previsión Social

- Coadyuva en la identificación de aquellas empresas e instalaciones de los sectores público y privado, que por manejar sustancias químicas constituyen un riesgo.

- Establece y vigila el cumplimiento de la normatividad preventiva en materia de medicina, seguridad e higiene en el trabajo, con el objeto de reducir la ocurrencia de accidentes, que pudieran provocar un desastre de origen químico.

- Concientiza y orienta a la población acerca de su actuación ante la ocurrencia de fenómenos destructivos de origen químico.

Coordinador Técnico: Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca

- Establece con la participación que corresponda a otras dependencias y a las autoridades estatales y municipales, Normas Oficiales Mexicanas sobre materiales y residuos peligrosos.

- Evalúa y dictamina las manifestaciones de impacto ambiental, los estudios de riesgo y los programas para la prevención de accidentes de las empresas consideradas de alto riesgo.

- Establece y promueve un sistema de información ambiental que incluya el monitoreo, atención y registro de emergencias químicas.

Corresponsables:

SRE; SEDENA; SM; SHCP; SEDESOL; SEP; SS; SRA; SECTUR; PEMEX; CFE; Instituto Mexicano del Petróleo (IMP); FNM; UNAM; Asociación Nacional de la Industria Química (ANIQ); CRM; CANACINTRA; CANACIRT; FEMEXRE.

- Fenómenos Sanitarios

Coordinador Técnico: Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca

- Establece con la participación de otras dependencias, instituciones y de las autoridades estatales y municipales, normas oficiales mexicanas sobre descargas de aguas residuales.

- Evalúa la calidad del ambiente, establece y promueve el sistema de información ambiental, que incluye los sistemas de monitoreo atmosférico, de suelos y de cuerpos de agua de jurisdicción federal, con la cooperación de las autoridades estatales, municipales, las instituciones de investigación, educación superior, las dependencias y entidades que correspondan.

Coordinador Técnico: Secretaría de Salud

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

- Elabora y mantiene actualizado un diagnóstico sanitario del hábitat humano nacional, que permita identificar aquellas zonas sujetas a riesgos de epidemias, plagas y de condiciones de vida insalubres.

- Determina la vulnerabilidad de los centros de población, con relación a los fenómenos sanitarios desencadenados por el desastre.

- Con base en la vulnerabilidad detectada, determina las acciones y prioridades para enfrentar y erradicar estos fenómenos.

- Elabora estudios y propuestas que orienten y promuevan la asignación de recursos federales, para la realización de las tareas de prevención.

- Coordina conjuntamente con la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural la elaboración de programas y la conducción de la política de saneamiento animal y vegetal.

- Ejerce un control preventivo sobre preparación, proceso, uso, suministro, importación, exportación y distribución de productos que pueden presentar un riesgo sanitario para la salud de la población.

- Establece y mantiene actualizada la normatividad necesaria para prevenir la presencia de fenómenos sanitarios.

- Vigila y supervisa el cumplimiento de la Ley General de Salud y sus reglamentos en el ámbito nacional, con el fin de evitar riesgos que puedan provocar contaminaciones, epidemias o plagas.

- Efectúa en coordinación con otras dependencias, campañas preventivas de vacunación infantil a nivel nacional.
- Establece y actualiza las medidas y programas necesarios para prevenir, detectar y combatir enfermedades transmisibles, así como plagas que pueden producir epidemias, afectando a la salud de la población.
- Protege la salud de la población ante los riesgos de insalubridad del hábitat humano, con base en las deficiencias que presenten los asentamientos humanos en lo relativo al aprovisionamiento del agua potable y a la disposición apropiada de desechos.
- Protege la salud de los trabajadores contra los riesgos de la contaminación ambiental, laboral y de la insalubridad del hábitat ocupacional.
- Realiza estudios e investigaciones para reducir la generación de epidemias y enfermedades transmisibles.
- Concientiza y orienta a la población sobre su actuación ante la ocurrencia de episodios de contaminación atmosférica.
- Orienta a las dependencias y organismos corresponsables en la elaboración de programas específicos.

**Corresponsables:**

SRE; SEDENA; SM; SHCP; SE; SECOFI; SAGAR; SEP; SRA; SECTUR; Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STyPS); PEMEX; CFE; CNA; ASA; FNM; UNAM; IMSS; ISSSTE; CRM; CANACINTRA; CANACIRT; FEMEXRE.

**- Fenómenos Socio-Organizativos**

Coordinador Técnico: Secretaría de Gobernación

- Efectúa las acciones de coordinación, concertación e inducción, orientadas a la prevención de desastres de origen socio-organizativo, que afecten el desempeño normal de las actividades de la población y/o la operación de los servicios vitales de los centros poblacionales.
- Coordina la realización de un diagnóstico que permita determinar aquellos servicios o instalaciones cuya carencia, defectos, características de ubicación, diseño o índole estratégica pudieran representar un riesgo de tipo socio-organizativo.
- Apoya a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en la elaboración de un diagnóstico que permita determinar los servicios de comunicación y rutas aéreas, terrestres, marítimas y fluviales cuya obstrucción, interrupción o daño pudiera provocar accidentes masivos.

- Establece mecanismos de coordinación, registro y seguimiento de las acciones preventivas que se adopten por las dependencias federales o locales, con injerencia en la atención de fenómenos socio-organizativos.
- Concientiza y coordina a la población sobre su actuación ante la ocurrencia de fenómenos socio-organizativos.
- Orienta a las dependencias y organismos corresponsables en la elaboración de programas específicos de protección civil.

**Coordinador Técnico: Secretaría de Comunicaciones y Transportes**

- Elabora un diagnóstico, a fin de determinar las vías y puntos conflictivos en los servicios y rutas de comunicación aérea, terrestre, fluvial y marítima que puedan provocar accidentes masivos.
- Promueve el establecimiento de nuevas rutas o acondiciona las ya existentes, tomando en cuenta las necesidades de los centros de población y aéreas productivas y los riesgos a los que pudieran estar sujetos.
- Promueve el establecimiento de medidas preventivas dentro de su propio sector, como son el reforzamiento de instalaciones y mantenimiento preventivo del equipo bajo su responsabilidad.
- Propicia la adecuación o, en su caso, la reubicación de las terminales aéreas, terrestres, fluviales o marítimas que representen un peligro para la población.
- Establece y actualiza permanentemente los reglamentos en materia de uso y mantenimiento preventivo de las vías y medios de comunicación.
- Induce en la población una conciencia social y racional en el uso de las vías y medios de comunicación.

**Corresponsables:**

SRE; SEDENA; SM; SHCP; SEDESOL; SEP; STyPS; SRA; SECTUR; PEMEX; ASA; FNM; UNAM; CRM; CANACINTRA; CANACIRT; FEMEXRE.

**Subprograma de Auxilio;**

Continuando con el desarrollo temático del Manual de Organización, el Subprograma de Auxilio, se refiere al “conjunto de actividades destinadas principalmente a rescatar y salvaguardar a la población que se encuentre en peligro y a mantener en funcionamiento los servicios y equipamiento estratégicos, la seguridad de los bienes y el equilibrio de la naturaleza”. Su instrumento operativo es el Plan de Emergencia que funcionará como respuesta ante el embate de una calamidad. Las funciones de este subprograma son: alertamiento; evaluación de daños; planes de emergencia; coordinación de emergencia;

seguridad; búsqueda, salvamento y asistencia; servicios estratégicos, equipamiento y bienes; salud; aprovisionamiento y comunicación social de emergencia.

Para la estructura operativa del Sistema, ante una situación de emergencia, el auxilio a la población “se constituye en una función prioritaria de la Protección Civil; las dependencias coordinadoras y corresponsables de las tareas de auxilio, dependen del Centro de Operaciones, en donde la autoridad política es responsable integral de todas las actividades que comprenda la respuesta federal de auxilio, la cual representa la suma solidaria de los recursos con que cuenta el gobierno de la República y los sectores social y privado, para hacer frente a una emergencia o desastre, complementando y apoyando los esfuerzos de las autoridades locales y de la población de la zona afectada.”

De tal forma que repitiendo el esquema anterior, la Secretaría de Gobernación funge como Coordinador Ejecutivo de este Subprograma, en el cual conduce y pone en ejecución, en coordinación con las autoridades de los gobiernos de los estados, de los municipios, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las políticas y programas de protección civil para las diez funciones de auxilio, y para mantener en funcionamiento los servicios y equipamiento estratégicos.

Las acciones de respuesta que activa el gobierno federal en el subprograma de auxilio se engloban en diez funciones de auxilio que arriba mencionamos, éstas se llevan a cabo a través de los planes de emergencia de las dependencias y organismos involucrados. Adicionalmente a su participación, en el auxilio a la población conforme al nivel y funciones específicas, “cada dependencia y organismo federal, privado y social atiende a su personal, así como al público usuario de sus instalaciones, ante la ocurrencia de una situación de emergencia, para lo cual ejecuta acciones de evacuación, búsqueda, rescate, primeros auxilios y combate de incendios, entre otras, como parte de sus programas internos de protección civil.”

#### 1.- Alertamiento

Coordinador Técnico: Secretaría de Gobernación.

- Recibe información procedente de las diversas fuentes de monitoreo, respecto al comportamiento de los fenómenos perturbadores y a la ocurrencia de desastres.
- Analiza la información sobre los fenómenos perturbadores y del estado que guardan los diversos sistemas afectados, con el fin de estimar el nivel de emergencia o pronosticar su ocurrencia.
- Establece comunicación con las dependencias y organismos involucrados en las tareas de auxilio, de acuerdo al nivel de emergencia.
- Notifica a los participantes del Centro Nacional de Operaciones ante la inminente ocurrencia de una calamidad.

- Informa a la población en general sobre las características que presenta el fenómeno destructivo y el nivel de emergencia presentado.

Corresponsables:

SEDENA; SM; SCT; CNA; UNAM; ANIQ; CRM; CANACINTRA; CANACIRT.

## 2.- Evaluación de Daños

Coordinador Técnico: Secretaría de Gobernación. (Centro Nacional de Operaciones)

- Establece los lineamientos generales para estimar las pérdidas de vidas humanas, cantidad de heridos y damnificados.
- Aplica los lineamientos generales para estimar los daños materiales.
- Recibe, integra y procesa los informes y evaluaciones de los daños, procedentes de los grupos de trabajo, de las dependencias u organismos involucrados en el auxilio, así como de fuentes informales.
- Determina el nivel de gravedad de la situación presentada y analiza su evolución, dando orientación a los trabajos establecidos en el plan de emergencia.
- Informa permanentemente, sobre la evaluación de daños y evolución de la emergencia, a las dependencias y organismos coordinadores y corresponsables de las funciones de auxilio.
- Mantiene informado en forma permanente y detallada al C. Presidente de la República respecto a la evaluación de los daños.

Corresponsables:

SEDENA; SM; SHCP; SE; SECOFI; SEMARNAP; SAGAR; SCT; SEDESOL; SECODAM; SEP; SS; IMSS; ISSSTE; CRM; PEMEX; CFE; CNA.

## 3.- Planes de Emergencia

Coordinador Técnico: Secretaría de Gobernación (Centro Nacional de Operaciones)

- Establece los lineamientos para que cada dependencia u organismo federal, privado y social involucrado, adecue su correspondiente plan específico de auxilio.
- Establece las prioridades de intervención de los participantes, de acuerdo a las características del desastre.
- Integra e implanta el plan de emergencia, partiendo de los programas específicos de cada dependencia u organismo federal, privado y social, adecuándolo a las características de la emergencia.
- Determina los recursos necesarios, disponibles y faltantes para enfrentar el desastre.



- Actualiza el plan de emergencias, considerando los avances y ajustes que se presenten en el transcurso de su ejecución.

Corresponsables:

SEGOB; SRE; SEDENA; SM; SHCP; SECODAM; SE; SECOFI; SCT; SEDESOL; SAGAR; SEMARNAP; SEP; SS; SECTUR; PGR; IMSS; ISSSTE; DICONSA; PEMEX; CFE; DIF; CNA; ASA; FNM; UNAM; TELMEX; CRM; ANIQ; CANACINTRA.

#### 4.- Coordinación de Emergencia

Coordinador Técnico: Secretaría de Gobernación (Centro Nacional de Operaciones)

- Establece los lineamientos generales de coordinación, buscando la optimización de las acciones de auxilio.
- Establece los mecanismos de coordinación, concertación y comunicación entre las dependencias y organismos involucrados en las tareas de auxilio.
- Promueve que las acciones de auxilio de las dependencias e instituciones involucradas, se realicen de acuerdo al plan de emergencia establecido.
- Establece los lineamientos de participación de los grupos voluntarios de nivel nacional, en las diferentes actividades de auxilio a la población.
- Supervisa a través del coordinador en la zona de desastre, la correcta aplicación y la congruencia de las acciones establecidas en el plan de emergencia.
- Promueve la obtención de los recursos necesarios nacionales y extranjeros.

Corresponsables:

SEGOB; SRE; SHCP; SECODAM; SEDENA; SM; SE; SECOFI; SAGAR; SEMARNAP; SCT; SEDESOL; SEP; SS; PGR; DICONSA; PEMEX; CRM; ANIQ.

#### 5.- Seguridad

Coordinador Técnico: Secretaría de Gobernación.

Vigila los hechos relacionados con la seguridad interna de la nación, antes, durante y después de la ocurrencia de un desastre.

Coordinador Técnico: Secretaría de la Defensa Nacional.

- Aplica el programa de seguridad para proteger la integridad física de los ciudadanos, sus bienes y el patrimonio nacional, dentro de la zona de desastre.
- Acordona las zonas afectadas, estableciendo señalizaciones en las zonas restringidas y/o peligrosas.
- Proporciona seguridad y vigilancia en los puntos de concentración y centros estratégicos.

- Se coordina con los cuerpos de seguridad y agrupaciones encargadas de mantener el orden, evitando duplicación de funciones y facilitando las acciones de auxilio dentro del ámbito territorial de su competencia.

Coordinador Técnico: Secretaría de Marina.

- Las mismas actividades de la Secretaría de la Defensa Nacional, en el ámbito territorial de su competencia

Corresponsables:

SCT (Policía Federal de Caminos); PGR.

#### 6.- Búsqueda, Salvamento y Asistencia

Coordinador Técnico: Secretaría de la Defensa Nacional

- Organiza y Distribuye la ayuda federal para realizar las labores de búsqueda, rescate, evacuación, asistencia médica y control de riesgos en el ámbito de su competencia.

- Coordina la participación, en las tareas específicas de búsqueda y rescate, de los organismos y grupos voluntarios en el ámbito territorial de su competencia.

- Coordina la evacuación y reubicación de los damnificados en el ámbito territorial de su competencia.

- Proporciona los recursos humanos y materiales de que dispone para atender a las acciones específicas de búsqueda, rescate, evacuación y de saneamiento del medio ambiente.

Coordinador Técnico: Secretaría de Marina

- Las mismas actividades de la Secretaría de la Defensa Nacional, en el ámbito territorial de su competencia.

Corresponsables:

SE; SAGAR; SCT; SEDESOL; SEMARNAP; SEP; SS; SECTUR; PGR; CNA; IMSS; ISSSTE; PEMEX; CFE; DIF; UNAM; CRM.

#### 7.- Servicios Estratégicos, Equipamiento y Bienes

Coordinador Técnico: Secretaría de Gobernación

- Coordina la recuperación inicial de los servicios estratégicos, como son, las telecomunicaciones, los hospitales, las comunicaciones terrestres, aéreas, marítimas y fluviales, las fuentes de energía y sistemas de distribución eléctrica y gas, los sistemas de agua y drenaje, el transporte, etc.

- Coordina la participación de las dependencias y organismos federales, privados y de los grupos voluntarios que intervienen en la función.

Corresponsables:

SEDENA; SM; SEMARNAP; SE; SECOFI; SCT; SEDESOL; SECODAM; SS; SECTUR; CNA; PEMEX; CFE; TELMEX; ASA; FNM.

## 8.- Salud

Coordinador Técnico: Secretaría de Salud

- Coordina, organiza y realiza la asistencia médica, prehospitalaria y rehabilitatoria que requiere la población afectada.
- Establece los mecanismos necesarios para evitar, detectar y controlar los cuadros de contaminación, enfermedades y brotes epidémicos entre la población, dentro de la zona afectada por la calamidad.
- Coordina la participación de las diferentes instituciones, organismos de salud públicos, privados y de los grupos voluntarios, para la atención médica de la población afectada por el impacto de la calamidad.

Corresponsables:

SEDENA; SM; IMSS; ISSSTE; DIF; CRM; UNAM.

## 9.- Aprovechamiento

Coordinador Técnico: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

- Coordina la aplicación de los programas específicos de aprovisionamiento de elementos básicos de subsistencia integrados en despensas, comidas calientes y artículos de abrigo para la ayuda a los damnificados.
- Determina y solicita el apoyo logístico necesario que se requiere para cumplir con el aprovisionamiento y distribución de la ayuda.
- De acuerdo a la evaluación de daños, estima las necesidades de aprovisionamiento de la población damnificada y de los grupos participantes en las funciones de auxilio, así como de los albergues y refugios temporales.
- Organiza y coordina la participación de los grupos voluntarios a nivel nacional e internacional, para hacer llegar provisiones a la población que las requiera.

Coordinador Técnico: Secretaría de Desarrollo Social

- Asegura el adecuado abastecimiento, comercialización y distribución de los productos de consumo básico que la población damnificada necesita, en coordinación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Coordinador Técnico: Distribuidora Conasupo, S.A..

- Realiza las tareas de abastecimiento y suministro de los elementos básicos de subsistencia para los damnificados, población en albergues, refugios temporales y grupos que efectúen labores de auxilio durante la emergencia.

Corresponsables:

SECODAM; SS; SEDENA; SM; IMSS; ISSSTE; DIF; CRM.

#### 10.- Comunicación Social de Emergencia

Coordinador Técnico: Secretaría de Gobernación

Coordina y regula la participación de los diversos organismos, dependencias y medios públicos, privados y voluntarios, para la comunicación social durante la emergencia.

Coordina y verifica que la emisión de información sea congruente, por lo que respecta a los datos relativos al desastre, tales como: daños materiales y humanos (muertos, heridos y damnificados), etc.

· Establece el servicio de consulta e información para la localización de personas muertas, heridas, damnificadas y albergadas.

Corresponsables:

SCT; UNAM; CRM; CANACINTRA; CANACIRT; FEMEXRE; TELMEX.

Subprograma de Recuperación;

Este tercer subprograma sustantivo de la protección civil, "se establece debido a que la reconstrucción y vuelta a la normalidad del ámbito geográfico, corresponde directamente a las autoridades de los gobiernos municipal y estatal, proporcionando solamente apoyo a la estructura institucional para la adecuada realización de obras y para la eficiente administración de recursos financieros que se designen para los programas de reconstrucción."

La actividad específica de este subprograma es la reconstrucción y vuelta a la normalidad, las acciones de reconstrucción a nivel federal, "están inmersas en la propia aplicación de las acciones de auxilio, sin embargo, este tercer subprograma se establece debido a que la reconstrucción y vuelta a la normalidad del ámbito geográfico devastado, corresponde directamente a las autoridades de los gobiernos municipal y estatal en una primer instancia." En este sentido la estructura institucional solamente proporciona apoyo, para la adecuada realización de las obras y para una eficiente administración de los recursos financieros que se designen para la reconstrucción.

Reconstrucción y vuelta a la normalidad

Coordinador Ejecutivo: Secretaría de Gobernación

· Conduce y pone en ejecución, en coordinación con las autoridades de los gobiernos de los estados, municipios, dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las políticas y programas de protección civil para la recuperación de la población, sistemas de subsistencia, servicios y equipamiento estratégico de la zona afectada por el desastre.

Coordinador Técnico: Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

- Expide normas técnicas, autoriza y en su caso, proyecta, construye, rehabilita, conserva, administra directamente o a través de terceros, los edificios públicos y en general los bienes inmuebles de la federación que resultaron dañados.

- Apoya de manera permanente en el seguimiento y evaluación de las acciones de reconstrucción y vuelta a la normalidad y sugiere los ajustes y controles adecuados hasta concluir con los programas elaborados.

- Vigila el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores.

**Coordinador Técnico: Secretaría de Desarrollo Social**

- Define los objetivos, políticas y lineamientos generales necesarios para elaborar programas de reconstrucción e integra en éstos las acciones y compromisos de cada dependencia y organismo participante.

- Establece la coordinación y concertación necesaria con las dependencias y organismos federales, así como con el gobierno estatal y municipal para llevar a cabo las acciones de los programas de reconstrucción.

- Planea y realiza aquellas acciones que permiten restablecer el funcionamiento normal de los sistemas de vivienda.

**Coordinador Técnico: Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca**

- Planea y realiza acciones que permitan restablecer el funcionamiento de las fuentes de abastecimiento de agua, las captaciones y conducciones de agua en bloque y las obras de infraestructura hidráulica en general.

- Fomenta y realiza, programas de reforestación y restauración ecológica, con la cooperación de las autoridades federales, estatales y municipales en coordinación con la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

- Diseña y opera con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades, la adopción de instrumentos económicos para la protección, restauración y conservación del medio ambiente.

**Coordinador Técnico: Secretaría de Hacienda y Crédito Público**

- Revisa los planteamientos que en materia de presupuestación se hagan para alcanzar el funcionamiento normal de los principales sistemas de subsistencia y soporte de vida de la población, afectados durante el siniestro, y en su caso, autoriza los recursos necesarios para dar cumplimiento al programa de reconstrucción de la zona afectada.

**Corresponsables:**

SECOFI; SAGAR; SCT; SEP; SS; IMSS; ISSSTE; DICONSA; CNA; PEMEX; CFE.

#### 5.4 VINCULACIÓN CON EL FEDERALISMO

“Un federalismo renovado es la forma de organización política más adecuada para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un México más equilibrado y justo. El nuevo federalismo debe surgir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales, a fin de articular, armónica y eficazmente, la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las facultades constitucionales propias del gobierno federal. Con el nuevo federalismo, las colectividades estatales y municipales podrán reconocerse mejor en las acciones del gobierno, participar en sus programas públicos y en la evaluación de sus resultados.”

Estas son algunas de las tesis postuladas por el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en su capítulo dedicado al nuevo federalismo, que aspira a ser un instrumento eficaz de redistribución de los recursos y oportunidades, en el que se lleve a cabo una profunda redistribución de autoridad, así como responsabilidades del Gobierno Federal hacia los órdenes estatal y municipal del Gobierno . (7)

El Plan Nacional de Desarrollo, reconoce que todos los órdenes de gobierno, las entidades federativas y los órganos del Gobierno Federal deben asumir corresponsablemente los programas y acciones para equilibrar recursos y oportunidades, a fin de mitigar las disparidades en el desarrollo entre los estados y entre los municipios, promoviendo a éstos como el espacio de gobierno vinculado a las necesidades básicas de la población y representativo de las comunidades, partiendo del reconocimiento de la diversidad municipal del país.

El Plan propone para avanzar hacia un nuevo federalismo, fortalecer la capacidad institucional y los recursos públicos en los órdenes de gobierno más cercanos a la vida cotidiana de las comunidades, porque es en el municipio donde surgen los problemas, se generan las demandas y deben aplicarse las soluciones. Propone también, impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los estados y municipios, bajo criterios de eficiencia y equidad en la provisión de los bienes y servicios a las comunidades.

De acuerdo a lo expuesto por su Manual de Organización y Operación, el Sistema Nacional de Protección Civil tiene un alcance nacional, que “comprende la protección a la persona de manera individual y a la sociedad en su conjunto, ante la amenaza o el impacto de fenómenos destructivos de origen geológico, hidrometeorológico, químico, sanitario y socio-organizativo, mediante la participación de los gobiernos federal, estatal y municipal, de los grupos organizados de los sectores privado y social y de la población en general. Contempla también la protección a los bienes materiales de la persona y de la sociedad; así como a la naturaleza que conforma el medio ambiente.”

7.- Plan Nacional de Desarrollo. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1995.

La coordinación entre la federación, el estado y el municipio, se basa en la responsabilidad compartida de las autoridades de los tres órdenes de gobierno para que propongan, atiendan y realicen acciones de prevención, auxilio, reconstrucción y apoyo, teniendo como marco de referencia el respectivo de desarrollo económico y social.

El Programa de Protección Civil 1995-2000, entiende el nuevo federalismo, "de acuerdo a lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, como aquel que se expresa a través de la redistribución de funciones, responsabilidades, capacidades y ejercicio de recursos fiscales entre los tres órdenes de gobierno, respetando sus ámbitos de competencia. Con ello se fortalecerán estados y municipios, propiciando un marco adecuado para el desarrollo de la protección civil y el nuevo federalismo encontrará una de sus formas de expresión". Asumiendo con ello un enorme reto tanto en su forma de organización como de operación, no solo para definir el ámbito competencial de las instituciones federales, sino también identificando cabalmente los asuntos que requieren la responsabilidad compartida de los tres niveles de gobierno.

El Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, establece objetivos, orientaciones y estrategias para renovar el pacto federal, (8) contiene cinco grandes capítulos: Marco de Referencia; Objetivos Generales; Orientación Estratégica; Líneas Generales de Acción y sus Subprogramas.

Expone diez grandes objetivos: Fortalecer la unidad nacional; Vigorizar la autonomía política de los estados; Impulsar una redistribución de facultades y recursos entre los tres órdenes de gobierno; Actualizar el Sistema Nacional de Planeación Democrática; Desplegar un proceso amplio de descentralización de funciones; Transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria; Empezar un proceso de redistribución de la inversión y el gasto federal para impulsar el desarrollo regional; Impulsar las capacidades institucionales de las entidades federativas especialmente en educación, salud, medio ambiente, bienestar social, combate a la pobreza extrema, desarrollo urbano y vivienda. Promover el desarrollo administrativo de la gestión pública en los tres órdenes de gobierno, y revisar las atribuciones y responsabilidades del municipio para fortalecerlo como el espacio político y administrativo más cercano a las comunidades. Para ello se propone una estrategia multisectorial, interregional e interinstitucional para conferir integridad al proceso y articulación a las acciones vinculadas con su ejecución.

El programa propone cinco líneas generales de acción: para impulsar el desarrollo político institucional; para alcanzar un mayor desarrollo social; para contribuir al crecimiento económico; para fortalecer el desarrollo regional; y para promover un mayor desarrollo administrativo.

Finalmente el Programa contiene tres subprogramas: Federalismo y descentralización; federalismo hacendario y Renovación municipal.

8.- Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de agosto de 1997.

Para este programa gubernamental, El Nuevo Federalismo Mexicano, busca constituirse en un instrumento eficaz para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un México más equilibrado y justo, que pueda generar un mayor desarrollo político, económico, regional y administrativo, impulsando la participación de todos los sectores sociales en los diversos niveles de gobierno. Se debe establecer en forma integral, sin exclusión de sectores o actividades, ser una forma de la sociedad y de la nación para que pueda contribuir al desarrollo nacional y contribuya al equilibrio económico, político y social. Deber ser en suma, "la forma de organización política más adecuada para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un México más equilibrado y justo".

Evidentemente, el federalismo mexicano se orienta hacia el reconocimiento y el respeto de la autonomía local, hacia el fortalecimiento del municipio mediante el cambio estructural de su administración y desarrollo. Bajo esta óptica, el Sistema Nacional de Protección Civil, encuentra el elemento básico para su mejoramiento en la capacidad de los gobiernos locales para impulsar programas de políticas integrales, que propicien el desarrollo de la protección civil.

El acercamiento a temas del federalismo, nos conducen necesariamente a esquemas de asignación y distribución de recursos financieros, que para el caso de la protección civil, desarrollaremos a continuación.

## 5.5 FINANCIAMIENTO

El Sistema Nacional de Protección Civil no cuenta con un fondo especial de recursos, porque éstos provienen de los recursos humanos, materiales y financieros disponibles entre las dependencias y entidades participantes, quienes necesitan reorientar sus recursos en la proporción que sus programas internos de protección civil lo requieran.

La Secretaría de Gobernación es la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de regular y conducir la política interior del país bajo el firme propósito de lograr la convivencia armónica, la paz social, el desarrollo integral, protección, seguridad y bienestar de todos los mexicanos. Dentro de este marco de acciones, se ubica el Programa de Protección Civil que tiene como objetivo, consolidar las estructuras y mecanismos de operación del Sistema Nacional de Protección Civil en los tres órdenes de gobierno, incrementando la participación de los sectores social y privado en sus actividades, para que con el esfuerzo conjunto de todas las instancias y de la población misma, se reduzca de manera apreciable la pérdida de vidas y bienes como resultado de calamidades de origen natural o provocadas por el hombre.

Proteger a las personas y a la sociedad ante la eventualidad de un desastre y consolidar y fortalecer las estructuras y mecanismos de operación del Sistema Nacional de Protección Civil, informar a la población con precisión y oportunidad, en caso de emergencia de las medidas a desarrollar para evitar o mitigar el daño a personas y bienes, así como sobre las acciones de auxilio, y fomentar la cultura de protección civil.



El Fondo de Desastres Naturales, FONDEN, nació en 1996 de la necesidad de dar orden al ejercicio presupuestario y contar con la provisión de recursos que permitiera atender los daños causados por un fenómeno natural, sin alterar los resultados de las finanzas públicas, ni los programas normales de las dependencias y entidades.

“Tradicionalmente cada vez que se presentaba un desastre provocado por la naturaleza, los gobiernos federal y estatales reorientaban el ejercicio del gasto presupuestado para atender a la población damnificada y reparar, en la medida de lo posible, los daños que la infraestructura había sufrido. Lo anterior ocasionaba, entre otros, que los programas de obras públicas, ya sea de ampliación, de mantenimiento o nueva, no se cumplieran por falta de recursos ya que estos se destinaban a la reconstrucción de la infraestructura destruida o dañada. Es decir los desastres naturales no sólo impactan con la pérdida de vidas, destrucción de bienes y alteración de las actividades productivas de las regiones y comunidades afectadas, sino que los programas de inversión se vean trastornados y en muchos casos los avances previstos anulados.” (9)

El FONDEN tiene como propósitos institucionales prever recursos destinados a cubrir la reparación de los daños causados a la infraestructura física pública no asegurable de los gobiernos federal, estatal y municipal dañada por consecuencia de desastres naturales. Los objetivos estratégicos de este fondo son:

- complementar a los sistemas de prevención, de protección civil y de apoyo a damnificados;
- construir un fondo financiero que permita atender la reparación de daños a la infraestructura causados por desastres, sin afectar los programas y proyectos del ejercicio presupuestario en curso de las dependencias de la Administración Pública;
- promover la participación estatal y municipal, para crear una mutualidad entre los tres órdenes de gobierno que permita atender los eventos adversos de la naturaleza;
- promover el aseguramiento de los bienes de la administración pública federal, estatal y municipal; y
- acceder a un sistema de seguro-reaseguro sobre la infraestructura no asegurable.

El Fondo para su operación tiene las siguientes áreas de atención:

1. Fondo para Desastres Naturales-Infraestructura
2. Fondo de Desastres Naturales-Agropecuario
3. Fondo de Desastres Naturales-Apoyo a damnificados.

Los recursos se otorgarán a través de las dependencias federales relacionadas sectorialmente con la infraestructura por reparar. Las asignaciones del fondo son tentativas en función de la experiencia obtenida a la fecha y serán definitivas previa autorización de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento y en función de los eventos que ocurran en el año de ejercicio. Los daños que se cubrirán serán los derivados de los siguientes riesgos:

- Sísmicos, Geológicos o Tectónicos
- Hidrometeorológicos.

9.- Fondo para Desastres Naturales. SHCP. Unidad de Política y Control Presupuestal. Dirección General Adjunta de Estrategias. Gasto Regional y Operación. Junio de 1998.

El Fondo de Desastres Naturales entrará en operación cuando exista una declaración oficial de desastre natural y la dependencia o estado afectado presente ante la Comisión de Gasto Financiamiento la justificación correspondiente que será acompañada de un programa de acciones que se someterá a dictamen, evaluación y aprobación.

Para tener acceso a los recursos se deberá contar con la evaluación de los daños; tener la aprobación de la Comisión Intersecretarial de Gasto y Financiamiento; contar con una instancia que vigile la aplicación de los recursos; que las disposiciones se realicen con base en un calendario; y los recursos se otorgaran a través de las dependencias federales o estatales relacionadas sectorialmente con la infraestructura por reparar.

Los remanentes que se lleguen a presentar de este fondo se canalizarán a un fideicomiso denominado Fondo de Desastres Naturales, que al inicio de 1999 no ha empezado a operar, el cual se propone administrar las reservas financieras sin afectar los resultados presupuestarios. En este fideicomiso, concurrirán recursos federales, estatales y municipales. Con este fideicomiso se creará un principio de mutualidad y se crearán reservas para asegurar bienes que pueden hacer crecer financieramente su cobertura por medio del reaseguro.

Para su atención este fideicomiso pretende constituir dos cuentas de atención:

1. Desastres Naturales- Infraestructura
2. Desastres Naturales- Apoyo a Damnificados

Para crear el fideicomiso se promoverá entre los gobiernos estatales y municipales su participación en el fondo. La aportación del gobierno federal al patrimonio del fideicomiso será igual al 70%, el resto será aportado por los gobiernos estatales y municipales. El monto de las aportaciones estatales al patrimonio del fideicomiso se hará con base en la distribución relativa que tiene cada una de las entidades de las participaciones de impuestos federales. Las dependencias que reciban los recursos del FONDEN serán las responsables del ejercicio de los mismos así como de la elaboración de los informes respectivos, estos recursos por ser recursos públicos, ya sean federales o estatales, serán totalmente auditables por los órganos responsables del control y verificación del uso de recursos públicos.

Para acercarnos a los números y obtener una visión más clara de lo que nuestro país destina a la protección civil, para hacer cumplir sus objetivos, metas, acciones específicas y proyectos de investigación, tenemos que la Secretaría de Gobernación tiene autorizado ejercer un presupuesto para 1999 de 7,057.7 millones de pesos, de los cuales destinará a sus instancias responsables de instrumentar la Protección Civil, alrededor de 80 millones de pesos, distribuidos, entre la Coordinación General de Protección Civil, la Dirección General de Protección Civil y el Centro Nacional de Prevención de Desastres.(10)

En el Presupuesto de Egresos para 1999, y dentro del Ramo 23 "Provisiones Salariales y Económicas" cuya misión es proveer los recursos presupuestarios necesarios para atender incrementos salariales y las erogaciones de programas especiales no sectorizables, y enfrentar contingencias económicas, tiene dentro de sus programas especiales el Fondo de Desastres Naturales con un presupuesto autorizado para 1999 de 3,640 millones de pesos, cifra considerablemente mayor a la del año pasado, que fué de 2,650 millones de pesos.

En este contexto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicó el 31 de marzo de 1999 en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Fondo de Desastres Naturales, conservando esencialmente la mecánica señalada, y que mediante un documento técnico, complementa los esfuerzos realizados por el Sistema Nacional de Protección Civil en cuanto a su financiamiento. Así mismo en el Acuerdo se establece que durante 1999 el Fideicomiso que operará los recursos de este fondo deberá quedar constituido, para ello establecerá los convenios y compromisos con los estados y éstos a su vez con sus gobiernos municipales.(11)

En México los desastres no sólo consideran pérdidas humanas sino trastornos en el medio ambiente, alterando la economía del país, ya que en muchas ocasiones cancelan proyectos que se visualizan en el marco del desarrollo económico, al tener que destinar recursos para cubrir los efectos de una calamidad. Las consecuencias de los desastres no se pueden estimar en cuanto a tiempo y costo de recuperación, ello sólo se conoce después del siniestro.

La prevención no sólo debe abarcar el fomento a la cultura de protección civil, sino también las acciones que contribuyan a la construcción o rehabilitación de áreas que puedan presentar riesgos a la población o el entorno, así como invertir en infraestructura que mitiguen los efectos de los fenómenos perturbadores, tal como caminos, servicios de salud, obras hidráulicas, etc. Para ello es necesario asignar más recursos a la prevención y no a la reconstrucción, es decir, estar preparados para disminuir las consecuencias y el encadenamiento de los desastres.

La falta de financiamiento por parte del gobierno federal para apoyar acciones de prevención de desastres es notoria en comparación con otros rubros presupuestales. Existe también una disparidad en la distribución de los recursos destinados al fondo de desastres, el cual sólo se utiliza para la reconstrucción y una mínima cantidad se registra para la fase preventiva.

Las propuestas concretas en el presente trabajo de investigación, para apoyar las acciones presupuestales de la protección civil en nuestro país, consisten en:

- Identificar con una clave presupuestal a las actividades que podrían dirigirse a invertir en infraestructura para mitigar los efectos de un desastre.

- Llevar a cabo una revisión detallada en las actividades de los programas de cada dependencia relacionada con la protección civil, y proponer cuáles de ellas podrían conformar inversiones para el subprograma de prevención.
- Es necesario instrumentar de inmediato y de manera permanente el fideicomiso propuesto por la SHCP con los recursos del Fondo de Desastres Naturales, considerando una participación más activa de estados y municipios.
- Destinar una mayor cantidad de recursos a la investigación, y al equipamiento de las unidades estatales y municipales de protección civil, acordando inversiones conjuntas con los gobiernos locales.
- La creación de una partida específica que soporte el desarrollo de los Programas Internos de Protección Civil de la Administración Pública Central y Paraestatal, que hasta la fecha no existe, lo que ha limitado el desarrollo de dichos programas.
- Concertar acuerdos con los medios masivos de comunicación para instaurar una campaña integral y permanente de comunicación social a nivel nacional y regional que incorpore información de las dependencias y organismos que integran el Sistema Nacional de Protección Civil, fomentando así la cultura de la protección civil.
- Destinar recursos a la actualización de Atlas Nacional y Estatales de Riesgos, que incorpore información de todas las dependencias con responsabilidades en el Sistema Nacional, y se constituya no solo en un documento de consulta, sino en un elemento de planeación del desarrollo.
- Instrumentar mecanismos para identificar fuentes alternas de financiamiento, principalmente entre el sector privado ( impartir a las empresas cursos, capacitación al personal, diagnóstico de riesgos a sus instalaciones etc.)

## 5.6 REESTRUCTURACIÓN

El Sistema Nacional de Protección Civil, descansa su coordinación en la Secretaría de Gobernación, pero esta Secretaría de Estado no ha definido, ni desarrollado una estrategia bien definida y perdurable que organice y desarrolle la política de protección civil del Gobierno Federal. La atención a la protección civil nace como una Dirección General, a partir de 1988 se crea en la Secretaría, la Subsecretaría de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social, encomendando a esta Subsecretaría dos áreas de competencia completamente distintas. Posteriormente en enero de 1998, desaparece dicha Subsecretaría y se crea la Coordinación General de Protección Civil, manteniendo su dirección operativa que es la Dirección General de Protección Civil y prevalece también su órgano técnico que es el Centro Nacional de Prevención de Desastres, lo cual ha generado una distorsión en las funciones de la dependencia, lo que ha evidenciado que en el marco operativo, la Secretaría

de Gobernación no ha proporcionado a la protección civil, conducción específica y especializada.

Por lo anterior, propongo un cambio al interior de la Secretaría de Gobernación, que sin afectar las relaciones funcionales del Sistema Nacional de Protección Civil, pueda conjuntar en un solo organismo a las instancias encargadas de dar atención, dentro del gobierno federal, a la política de protección civil: La Coordinación General de Protección Civil, la Dirección General de Protección Civil y el Centro Nacional de Prevención de Desastres.

La propuesta de reestructuración consiste en crear un organismo administrativo desconcentrado, con autonomía técnica y operativa, creado mediante instrumento jurídico que le otorgue permanencia en el tiempo, ubicándola jerárquicamente subordinado a la Secretaría de Gobernación, que asuma las funciones y competencias que actualmente están conferidas a las tres instancias mencionadas, y que se encargue de planear, dirigir, organizar, controlar y evaluar, las políticas, acciones y estrategias del gobierno federal en la materia y que se denominará Comisión Nacional de Protección Civil.

Actualmente la Secretaría de Gobernación de acuerdo a su Reglamento Interior, tiene la siguiente estructura en cuanto a sus organismos administrativos desconcentrados:

Artículo 30.- "Para la más eficaz atención y el eficiente despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría contará con órganos administrativos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados.

Los órganos administrativos desconcentrados y sus titulares tendrán las competencias y facultades que este Reglamento les confiere, y en su caso, las específicas que les señale el instrumento jurídico que los cree o regule o los acuerdos de delegación de facultades del Secretario.

El Secretario establecerá la estructura orgánica y funciones complementarias de los órganos administrativos desconcentrados, mediante acuerdos que serán publicados en el Diario Oficial de la Federación."

Artículo 31.- "La Secretaría tendrá los siguientes órganos administrativos desconcentrados:

- Centro de Investigación y Seguridad Nacional
- Centro Nacional de Desarrollo Municipal
- Archivo General de la Nación
- Secretaría Técnica de la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas
- Instituto Nacional de Migración
- Secretaría General del Consejo Nacional de Población
- Coordinación General de la Comisión Nacional de la Mujer
- Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
- Consejo de Menores
- Patronato para la Reincorporación Social por el Empleo en el Distrito Federal
- Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales
- Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana

- Talleres Gráficos de México
- Centro Nacional de Prevención de Desastres

El Centro Nacional de Desarrollo Municipal, el Consejo de Menores y el Patronato para la Reincorporación Social por el Empleo en el Distrito Federal, se regirán por los ordenamientos específicos que disponen lo relativo a su estructura y atribuciones.” (12)

De esta manera, tenemos pues que al crear la Comisión Nacional de Protección Civil, como órgano administrativo desconcentrado, se le otorgaría una mayor articulación a las funciones sustantivas de la materia: las técnicas y las operativas. Al incluirse como un órgano desconcentrado, la Comisión Nacional encontrará el espacio propicio para la conducción y ejecución del Sistema Nacional de Protección Civil, y le permita establecer la coordinación necesaria con las dependencias federales, estatales y municipales, así como de organizaciones sociales y privadas participantes en los programas de protección civil.

Las ventajas de la desconcentración son resumidas dentro de diez principales, en el Diccionario de Derecho Público, de Emilio Fernández Vázquez, (13) que para el caso considero oportuno resumir de la siguiente manera:

- 1) “Acerca la administración a los administrados y la acción administrativa a las necesidades generales.
- 2) Evita los inconvenientes y las limitaciones propios de una larga línea jerárquica, con muchos niveles y grados.
- 3) Satisface en mayor grado las reivindicaciones regionales y locales, sin peligro para la unidad administrativa, pues ésta se mantiene por la preexistencia del principio jerárquico.
- 4) Mayor capacidad técnica en el agente desconcentrado que forma parte de la administración centralizada.
- 5) Mejor administración financiera en la administración de los recursos.
- 6) Capacidad para reclutar personal administrativo.
- 7) Racionaliza y dinamiza la administración al contar con una mejor y más expedita organización, adecuada a las exigencias actuales.
- 8) Acrecienta la responsabilidad del órgano receptor de la competencia desconcentrada.
- 9) Facilita la elección del medio más idóneo para lograr los fines administrativos.
- 10) Contribuye a deshacer los grandes complejos tecnocráticos formados en la gestión centralizada, que con facilidad tienden a apropiarse de sectores administrativos.”

12.- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. Publicado el 31 de agosto de 1998 en el Diario Oficial de la Federación.

13.- Fernández Vázquez Emilio. Diccionario de Derecho Público. Editorial Astrea. Buenos Aires 1981.

Como órgano desconcentrado, la Comisión Nacional de Protección Civil que propongo, estará a cargo de un Director General que permitirá unidad en el mando y la toma de decisiones; contará con autonomía técnica y operativa hacia su interior; facilitará la formación de personal especializado en el área, en el que deberá establecer un servicio civil de carrera hacia su interior permitirá contar con una mejor organización financiera y coherencia en la aplicación de los recursos así como una redefinición de las competencias y facultades que se desconcentran.

En la compleja realidad política y social en la que se encuentra nuestro país, nuestra Administración Pública, tiene que aportar propuestas y soluciones concretas, que para el caso de la protección civil, considero pertinente esta reestructuración hacia el interior de la Secretaría de Gobernación, ya que al desconcentrar estas funciones cumplimos con uno de los objetivos fundamentales de la Administración Pública: servir a la sociedad.

## 5.7 PLANEACIÓN

Las Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, documento conceptual de la actividad que nos ocupa, determinaron que "...una de las proposiciones más importantes, y simultáneamente la base del Sistema Nacional de Protección Civil, es la conformación de una organización Federal, Estatal y Municipal de protección civil y de tres instrumentos principales: el programa, los consejos y los cuerpos voluntarios que tendrán también su expresión en los tres niveles de gobierno." (14)

Esta propuesta, en sí misma, nos da la dimensión de la importancia que reviste la formulación y adopción de los distintos y complementarios niveles de programación que el correcto desarrollo de los sistemas nacional, estatal y municipales de protección civil, demanda. El Sistema Nacional de Planeación Democrática, normado por la Ley de Planeación vigente establece la forma y alcances que las diversas acciones de planeación, deberán revestir, para encauzar la actividad de todos los miembros de la comunidad hacia la consecución de los objetivos nacionales.

En ese contexto, y en la búsqueda de la culminación del objetivo de la protección civil, de "proteger a la persona y a la sociedad ante la eventualidad de un desastre provocado por agentes naturales o humanos, a través de acciones que reduzcan o eliminen la pérdida de vidas humanas, la destrucción de bienes materiales y el daño a la naturaleza", es necesario distinguir los niveles de planeación requeridos en diversos ámbitos a todo lo largo y ancho del territorio nacional:

- El primero como programas de gobierno, nacionales, sectoriales o especiales, enmarcados en los planes de desarrollo y sistemas nacional, estatales y municipales de planeación democrática, y
- El segundo como programas operativos, sean regionales, locales o internos, encaminados a definir y establecer las tareas relevantes, individuales y colectivas, a realizarse en la materia

14.- Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de mayo de 1986.

Por cuanto hace a los primeros, sería deseable que de manera sistemática se incluyeran en el marco de los Planes de Desarrollo que cada administración, en el ejercicio de sus atribuciones determine, las prioridades que relacionadas la protección civil, permitan la salvaguarda de las personas, sus bienes y entorno, a través de la utilización de los más amplios mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, y la revitalización de los mecanismos de participación y colaboración ciudadana.

Así, dicho ejercicio de programación que reviste un nivel de generalidad menor que el del Plan de Nacional de Desarrollo, con un enfoque pragmático y flexible, no solo comprenda las acciones, transformaciones y ajustes necesarios para responder a las condiciones de vulnerabilidad locales, sino también las indispensables para que las estructuras coordinadoras y ejecutivas se orienten hacia el logro de los objetivos relevantes que los distintos tipos de fenómenos demandan, brindando la seguridad que la convivencia social exige, haciéndola realidad en las ciudades, en el campo, en los centros de trabajo y de esparcimiento, y desde luego en los hogares.

La formulación de las prioridades y estrategias locales, como programas de gobierno en materia de protección civil, enmarcados en los Planes Estatales de Desarrollo, inmersos en los Sistemas Estatales de Planeación Democrática, abren la puerta a una estrategia nacional de desarrollo, y por tanto a una acción coordinada de los órdenes federal, estatal y municipal en este campo, así como a la asignación regular y el ejercicio fluido de los recursos necesarios para su óptima operación y resultados.

Por cuanto al segundo nivel de planeación mencionado hace, es aconsejable que cada entidad cuente con el correspondiente trabajo específico que constituye el marco general para la integración de los Programas Anuales de Trabajo, expresando, con la definición de acciones, metas, políticas, estrategias, líneas de acción, instrumentos y asignación de recursos, los objetivos y propósitos de lo que se ha denominado, convencionalmente, Programas Regionales, Locales o Internos de Protección Civil.

Los marcos conceptuales de la protección civil nos señalan la importancia de incorporar, a este nivel de programación, estrategias específicas en materia de prevención, auxilio y recuperación, expresadas en forma de Sub-programas, con sus correspondientes acciones de apoyo o sustentación.

Es importante recordar que el resultado que de este nivel de programación se pueda esperar, estará en relación directa con la participación coordinada y corresponsable de todas aquellas personas e instituciones gubernamentales, de cada ámbito geográfico, con responsabilidad directa en la atención de calamidades, así como de las organizaciones privadas, sociales, académicas y voluntarias, cuyo apoyo concertado y ordenado, esté disponible a tal efecto, y de la concurrencia consciente y decidida de la población en general.



## CAPITULO SEXTO

### CONCLUSIONES

Garantizar plenamente la protección de la vida humana es una tarea fundamental de todo gobierno, es por ello que debe de diseñar las estrategias y estructuras operativas que para el caso se requieran. Estas estructuras deben ser respaldadas por leyes y reglamentos que normen sus acciones, que le den vigencia y permanencia en el tiempo. La protección civil constituye una vertiente nueva de nuestra actividad social, la realización de sus propósitos y la consumación de sus objetivos atañen por igual al gobierno y a la sociedad.

En el mundo, tanto en el quehacer humano como en las demás actividades que desarrolla la sociedad, la protección civil ocupa cada día mayores espacios. Sin embargo, no podríamos decir que estos espacios constituyen un todo coherente, la protección civil es un campo en construcción, el cual busca un avance paralelo entre la teoría y la práctica. El punto de equilibrio que busca la disciplina, se encuentra entre las aportaciones científicas en la materia y su aplicación en las experiencias vividas. En México, como consecuencia de la instauración del Sistema Nacional de Protección Civil, se han creado y organizado instrumentos y organismos dentro de la administración pública para atender los asuntos de la materia, en los que han participado activamente amplios sectores de la sociedad. El común denominador son los principios que rigen al propio Sistema: "proteger y salvaguardar a la población, sus bienes y el entorno, ante la amenaza u ocurrencia de un desastre."

Se concibe a la protección civil como una actividad de la que el Estado es responsable, por tanto el gobierno tiene el deber primordial de proteger la vida, la libertad, las posesiones y derechos de todos los ciudadanos. Esto no significa que el Estado asuma un papel paternalista, necesariamente requiere del diseño de una adecuada política de protección civil que coloque al alcance de todos los ciudadanos, los elementos, instrumentos y recursos para que la construcción del desarrollo integral, en el que forma parte la protección civil, deje de ser ajeno a la participación real de los diferentes sectores de la sociedad. Para llevar a cabo tales propósitos, el gobierno establece sistemas y programas que mediante las estructuras de la administración pública permiten su cumplimiento.

Debido a la alta vulnerabilidad de nuestro país, debido a su dimensión territorial, su ubicación geográfica, sus variados ecosistemas, así como su diversidad socioeconómica y las condiciones de los asentamientos humanos, es necesario reconocer que no tenemos desarrollada una cultura de autoprotección, por lo que tenemos que avanzar en la instrumentación de medidas que nos permitan adoptar una conciencia individual y colectiva en materia de protección civil, esta fase del proceso social se denomina prevención. La vulnerabilidad de la población ante las consecuencias de las calamidades de origen natural o humano, hacen prioritaria la búsqueda y definición de estrategias que mitiguen los daños humanos y económicos que los mismos originan, incidiendo en el proceso de desarrollo de las comunidades, considerando que la mayor parte de las veces causan un retraso, y hasta un retroceso muy desfavorable, y que el costo económico y social de las mismas siempre será mayor del que hubiera significado la inversión oportuna de recursos en prevenirlos.

El reforzamiento de las estructuras ejecutivas, facultadas para decidir, planear, administrar, operar y coordinar a personas y grupos, en condiciones de normalidad o de emergencia, es tarea urgente, a la que debiera destinarse un esfuerzo especial, procurando mejorar la calidad del servicio que las mismas pueden y deben ofrecer mediante la adecuada coordinación de acciones.

En una sociedad que tiene como principio la legalidad, la justicia y la igualdad, la protección civil, como elemento imprescindible del desarrollo, y como componente del bienestar social, requiere de acciones específicas e inversión de recursos para prevenir, auxiliar y recuperar la normalidad, de los diversos núcleos sociales, que puedan estar expuestos a riesgos. En efecto, se requiere dar a la protección civil solidez a través de programas de gobierno efectivos que descansen en una adecuada estructura de las instituciones públicas.

Dichos programas deben promover la creación y adopción de una cultura de prevención y auto-cuidado, en la que colaboren los tres niveles de gobierno, las empresas y los organismos empleadores, los centros de educación, las asociaciones sociales, profesionales, académicas y cívicas, compartiendo responsabilidades o intereses en la materia, dándole una nueva característica de conciencia y disciplina cotidiana, garantizando su permanencia en el tiempo.

Para fortalecer esta permanencia en el tiempo, el marco jurídico de la protección civil debe ser fortalecido en los tres órdenes de gobierno, principalmente la elaboración de una Ley Federal en la materia, para que ofrezca a estas tareas certidumbre, solidez, vigencia y claridez. El Sistema Nacional de Protección Civil necesita el elemento jurídico que le otorgue las características de universalidad, generalidad y obligatoriedad que norme y regule las acciones correspondientes en la materia, que sea congruente con el sistema federal y con las instancias de gobierno, y que establezca criterios generales para la adecuada participación social. Por lo que se debe trabajar en este rubro para la promoción y elaboración de leyes y reglamentos en la materia, así como en la definición de su interacción con otros ámbitos como el educativo, el de salud, el de protección ambiental, y el de planeación del desarrollo urbano, rural e industrial.

Se ha detallado en el presente trabajo de investigación, los esfuerzos significativos que en este marco se han realizado y que ha dado forma a los propias bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, al Centro Nacional de Prevención de Desastres, al Consejo Nacional de Protección Civil y a los Comités Científicos Asesores coordinados todos por la Secretaría de Gobernación y derivados de decretos administrativos del Ejecutivo Federal, son cuerpos en esencia programáticos, que resultan insuficientes para resolver la problemática que plantean los distintos ámbitos de competencia, responsabilidades, funciones y ejercicio de recursos públicos de las distintas esferas de gobierno. Todos estos ordenamientos, que no se vinculan a una disposición de mayor jerarquía, a pesar de representar un gran esfuerzo realizado hasta el momento, no ha sido suficiente para configurar un sistema homogéneo, desde un enfoque jurídico-administrativo, por lo que la protección civil se enfrenta a un fenómeno que se puede denominar "dispersión normativa".

El Sistema Nacional de Protección Civil ha venido avanzando, se puede afirmar que el cambio institucional se ha llevado a cabo, se cuenta ya con una estructura organizacional de cobertura generalizada que abarca a todo el país en los niveles federal y estatal, y casi en la totalidad de los municipios del país, que han ido construyendo sus propios sistemas de protección civil en forma aislada y con serias limitaciones financieras.

Es notable la creciente participación del sector privado, que se ha incorporado con menos rapidez que los sectores público y social, tal vez porque la protección civil se entiende como una función eminentemente pública y relativamente a la juventud del Sistema Nacional. La operación del sistema ha propiciado la participación de las dependencias y organismos en eventos que por sus características y magnitud requieren su intervención.

Es necesario destacar los avances y señalar los rezagos, dentro de ellos es aún limitado el desarrollo de las acciones correspondientes a la estructura institucional del Sistema, que aunque se dispone de un Manual de Organización y Operación del Sistema, no se cuenta con suficientes criterios homogéneos de participación y división de funciones que limitan el desarrollo en los compromisos de participación para todos los responsables del Sistema.

Para poder enfrentar el gran reto de salvaguarda a la población ante la eventualidad de un desastre, así como para vencer los obstáculos de carencia de recursos aplicados en la protección civil, es necesario intensificar esfuerzos y relatividad para la participación de la iniciativa privada y los sectores organizados de la sociedad. Para tal efecto es necesario eficientar la participación de las autoridades en la asignación y distribución de los recursos públicos, comprometiéndose con las causas de la materia y asignando la debida importancia en los diversos planes y programas de gobierno que deberán estar bajo la responsabilidad de especialistas y personal capacitado en la materia, que a su vez formen cuadros de profesionales en protección civil.

La estrategia fundamental para hacer frente a los desastres es la prevención, dirigir las acciones hacia ésta fase establecerán la pauta para enfrentar con éxito una situación de riesgo. Es la prevención un conjunto de medidas destinadas a evitar y/o mitigar el impacto destructivo de las catástrofes o desastres de origen natural o humano sobre la población, sus bienes y entorno, es también y hoy así lo sabemos, el elemento que hace la diferencia entre una tragedia de grandes magnitudes, y un problema manejable, pues permite evaluar sistemas, estructuras y medios, para mejorarlos y llevarlos hasta un nivel aceptable de seguridad.

El crecimiento industrial y comercial ha sido palanca estratégica para el desarrollo nacional, ha creado empleos, ha agregado valor a nuestras materias primas y ha potencializado importantes regiones del país. Sin embargo, este crecimiento se ha dado muchas veces de manera desordenada, lo que ha ocasionado una convivencia riesgosa entre la industria, el comercio, la infraestructura, por una parte; y la población vecina, por la otra; en virtud de que nunca hemos precisado una reglamentación clara que garantice seguridad plena a los habitantes, su vida, su salud y su patrimonio.

Paralelamente, un interactuar desordenado y anárquico entre las personas y su entorno, ha generado la afectación del mismo, creando un continuo perjudicial que incide en los procesos de desarrollo, el menoscabo de la seguridad individual y colectiva, y el deterioro ambiental. Desde la óptica de la protección civil, la anterior es una de las lecturas que permiten comprender que los desastres se presentan cada vez con más frecuencia, cobren un creciente número de víctimas, y afecten en mayor medida a la naturaleza.

La suma de esfuerzos de la sociedad ante un desastre es una función solidaria que coadyuva con las autoridades ante la presencia de un agente perturbador, sin embargo, ya no podemos permitirnos ni social ni financieramente depender solo de las expectativas de ayuda, cuando los desastres golpean: en efecto la preparación de medidas más eficientes para la realización de operaciones de rescate seguirán siendo necesarias, pero previamente debemos poner mucha mayor atención en la introducción de estrategias preventivas dirigidas a salvar vidas y a proteger los bienes y el entorno, antes de que éstos se pierdan. La protección civil es una actividad en donde la participación ciudadana juega un papel fundamental, así se ha manifestado en innumerables ocasiones, puesto que ningún esfuerzo gubernamental resulta suficiente en caso de desastre si no se cuenta con la participación organizada de la sociedad.

Con una sociedad cada vez más exigente, informada e interactuante, debemos entender la tarea legislativa como un conjunto de acciones que entre otras, busquen elevar la conciencia crítica a través de la participación en la toma de decisiones dentro de una realidad social, económica y política. De este proceso se desprenden sus características y objetivos, lo que significa que el análisis legislativo en esta materia, debe partir de los intereses, necesidades y expectativas de gobierno y sociedad, para que el marco jurídico surja de la realidad concreta que le permita operar adecuadamente.

Ante esta situación, y con apego a un auténtico federalismo, es necesario contar con una ley específica en la materia, que otorgue mayor seguridad a los mexicanos, que concentre disposiciones concretas, recoja las experiencias, establezca sanciones y busque articular los esfuerzos de los ciudadanos y las autoridades, permitiendo la actuación de la administración pública, pero sobre todo que fomente y divulgue la cultura de protección civil.

Es menester, pues, aceptar el reto de promover una cultura individual y colectiva del cuidado y prevención ante los desastres, mediante acciones estructurales de carácter jurídico, de planeación y financiamiento, así como de educación e información, que permitan vincular el desastre y el desarrollo, para incrementar la capacidad de sobrevivencia ante las calamidades y para reducir los costos de toda índole.

Después de un análisis pormenorizado, en el presente trabajo de investigación, se ha buscado mostrar el estado actual en el que se encuentra la protección civil en México, identificando carencias y/o deficiencias, pero también destacando sus logros y avances, y hacer una modesta aportación para la orientación que deberá tener en el futuro. Una vez analizado y desarrollados los anteriores capítulos, se concluye que; el Sistema Nacional de Protección Civil requiere de un marco jurídico apropiado y de su correcta aplicación en la administración pública, a través de:

- Una Ley Federal que Establezca Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil.
- Un adecuado esquema de asignación y distribución de recursos que incrementen el financiamiento específico en la materia.
- Una reestructuración al interior de la Secretaría de Gobernación, a través de la creación de un organismo desconcentrado que asuma y coordine las acciones de protección civil; y
- Un fortalecimiento de la planeación y desarrollo de la protección civil con mecanismos que concierten una mejor participación de estados y municipios en los planes y programas de gobierno, que refuerzen sus respectivos sistemas de protección civil.

Para concluir, es necesario agregar una reflexión final; el Estado mexicano tiene el compromiso de desplegar una estrategia integral de desarrollo regional, sustentada en los esfuerzos y voluntades de los tres niveles de gobierno, la adecuada coordinación interinstitucional y la participación activa de la sociedad. Garantizar la igualdad de oportunidades, mejorar las condiciones de vida y promover el bienestar de todos los mexicanos es un deber del Estado, que a través de la justicia social como elemento básico, define los criterios para nuestro proyecto de nación.

Un proceso de modernización de la administración pública, debe contemplar necesariamente los tres niveles de gobierno, si pretende ser una acción de fondo y de alcance. Las soluciones propuestas en la presente investigación, implican elementos de carácter político que permitan establecer una mayor organización jurídico-administrativa para restituir los equilibrios que demanda la sociedad en esta fase del desarrollo. Lo anterior generaría en la protección civil niveles más adecuados de eficiencia en su funcionamiento, con mayor precisión y eficacia en su acción, y más legítimo en su quehacer.

En la víspera de un nuevo milenio, de retos y cambios vertiginosos, ante esta nueva dinámica social que modifica estructuras organizacionales, es obligación de los gobiernos perfeccionar su atención a las demandas ciudadanas con mayor responsabilidad y eficiencia. Frente a esta nueva realidad, los científicos sociales asumimos nuestro compromiso de inducir los cambios, proponer alternativas de solución, y formular estrategias que coadyuven al progreso y desarrollo sustentable tanto a nivel regional como nacional.

Cerrar los espacios existentes entre la protección civil y la planeación del desarrollo, enfocado a todos los ámbitos de la vida nacional, es indispensable para ascender a un mejoramiento de la calidad de vida, que propicie una sana convivencia del ser humano y el medio ambiente, ofreciendo condiciones para su desenvolvimiento presente y futuro.

Para que la protección civil crezca y se fortalezca en nuestro país, se requiere de un desarrollo sólido de los aspectos básicos del bienestar social -salud, educación, infraestructura, ecología y medio ambiente, vivienda, alimentación, seguridad pública, investigación y desarrollo tecnológico, empleo, combate a la pobreza, etc.- todo ello con el fin de sentar bases sólidas que propicien la equidad, la justicia social y el desarrollo armónico e integral que conduzcan a un avance paralelo de la protección civil y sus dinámicas interactuantes con las diversas facetas del progreso, el bienestar y el desarrollo integral.

## BIBLIOGRAFÍA

ACLE, A. VEGA, J. "La empresa pública desde fuera, desde dentro"  
Ed. Limusa-INAP. México 1986.

AGUAYO QUEZADA, SERGIO Y MICHAEL BAGLEY, BRUCE. Comps.  
"En busca de la Seguridad Perdida". México. Editorial Siglo XXI. 1990.

AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. "El estudio de las políticas públicas"  
Colección Antología de Política Pública  
México 1992.

ALONSO, JORGE. (coordinador). "El Estado Mexicano"  
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.  
Editorial Nueva Imagen. México 1982.

ARCEO CASTRO, JAIME. "Ingeniería Legislativa".  
Editorial Aguaclara. México 1997.

BOBBIO NORBERTO/ MATEUCCI NICOLA. "Diccionario de Ciencia Política"  
Editorial Siglo XXI. México 1989.

BUSTELO, EDUARDO S. (compilador) "Políticas de Ajuste y Grupos más vulnerables en  
América Latina"  
UNICEF/ Fondo de Cultura Económica. Colombia 1987

CABRERO MENDOZA, ENRIQUE. "Del Administrador al Gerente Público"  
Bibliografía del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Edición Especial para la Secretaría de la  
Defensa Nacional. México 1997.

CAMPOSECO CADENA, MIGUEL ÁNGEL. "Manuales Elementales de Técnicas y  
Procedimientos Legislativos" El orden del día.  
Cámara de Diputados. LV Legislatura

CAMPOSECO CADENA MIGUEL ANGEL. "Manuales Elementales de Técnicas y  
Procedimientos Legislativos". De las sesiones.  
Cámara de Diputados. LV Legislatura.

CAMPOSECO CADENA MIGUEL ANGEL. "Manuales Elementales de Técnicas y  
Procedimientos Legislativos". De las iniciativas.  
Cámara de Diputados. LV Legislatura.

CARDIEL REYES, RAÚL. "Curso de Ciencia Política"  
Editorial Porrúa. México 1978,

CARPISO, JORGE. "El Presidencialismo Mexicano"  
México 1995. Ed. Siglo XXI

CARRILLO LANDEROS, RAMIRO. "Metodología y Administración"  
México 1982. Editorial Limusa

CRAVIOTO CORTES, CARLOS. "Idea y Génesis de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión" Cámara de Diputados LV Legislatura. México 1994.

CROZIER, MICHAEL. "Estado Modesto, Estado Moderno".  
México 1989. Fondo de Cultura Económica.

DE ANDREA SÁNCHEZ, FRANCISCO JOSÉ. "Diccionario de Derecho Parlamentario Mexicano" Centro de Estudios Parlamentarios. Cambio XXI Fundación Mexicana A/C: México 1993.

DUVERGER, MAURICE. "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional".  
Barcelona, España. Ariel 1980.

FERNÁNDEZ VÁZQUEZ, EMILIO. "Diccionario de Derecho Público"  
Editorial Astrea. Buenos Aires 1981.

GARCIA ACOSTA VIRGINIA / SUÁREZ REYNOSO GERARDO.  
"Los Sismos en la Historia de México". Ediciones Científicas Universitarias.  
Texto Científico Universitario. México 1996.

GARCIA MAYNEZ EDUARDO. "Introducción al estudio del Derecho"  
México 1989. Editorial Porrúa Hnos.

GUERRERO OMAR. "El Estado en la era de la modernización".  
Ed. Plaza y Valdés. México 1996

KUKLINSKI, ANTONI. "Desarrollo Polarizado y Políticas Regionales"  
México 1985. Fondo de Cultura Económica

LAMBRETÓN NARRO, ALEJANDRO. "Federar para Integrar"  
Nueva Política, Sociedad y Democracia. Cuaderno 3 Vol. 2  
Instituto de Capacitación y Desarrollo Político. PRI

LUJAMBIO, ALONSO. "Federalismo y Congreso en el cambio político de México"  
México 1995. Ed. UNAM

MANZELLA, ANDRÉS. "El Parlamento"  
Instituto de Investigaciones Legislativas. Serie Estudios Parlamentarios  
LIII Legislatura.

MATEOS, JUAN ANTONIO. "Enciclopedia Parlamentaria de México"  
Cámara de Diputados LVI Legislatura. Instituto de Investigaciones Legislativas.  
Serie I;II;III. México 1997.

PICHARDO PAGAZA, IGNACIO. "Diez Años de Planificación y Administración Pública  
en México."  
México 1972 INAP.

RABASA, EMILIO Y CABALLERO, GLORIA. "Mexicano: esta es tu Constitución"  
México 1997. Miguel Angel Porrúa- Cámara de Diputados.

SABINE, GEORGE H., "Historia de la Teoría Política"  
México 1994. Fondo de Cultura Económica.

SARTORI, GIOVANNI. "Ingeniería Constitucional Comparada".  
México 1996. Fondo de Cultura Económica.

SEMPÉ MINVIELLE, CARLOS. "Técnica Legislativa y Desregulación"  
México 1997. Ed. Porrúa

SERRA ROJAS, ANDRÉS. "Derecho Administrativo"  
México 1985. Editorial Porrúa Hnos.

TENA RAMÍREZ, FELIPE. "Derecho Constitucional Mexicano"  
México 1992. Ed. Porrúa Hnos.

UVALLE BERRONES, RICARDO. "El Gobierno en Acción: la formación del régimen  
presidencial de la Administración Pública"  
México 1984. Fondo de Cultura Económica

WOLF. E. ARNTZ/EBERHARD FAHRBACH. "El NIÑO" Experimento climático de la  
naturaleza. México 1997. Fondo de Cultura Económica.

#### **- DOCUMENTOS INSTITUCIONALES**

Atlas Nacional de Riesgos  
Secretaría de Gobernación.  
Dirección General de Gobernación 1991

Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil.  
Comisión Nacional de Reconstrucción  
Comité de Prevención de Seguridad Civil  
Secretaría de Gobernación 1986



Comisión Consultiva y de Participación Social para la Protección Civil. Propuesta. México 1994. Secretaría de Gobernación. Subsecretaría de Protección y de Prevención y Readaptación Social. México, octubre de 1994

Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales. Resolución aprobada por la asamblea general de la ONU. 20 de Marzo de 1990.

Fundamentos Constitucionales de la Nueva Cámara de Diputados. Comité de Asuntos Editoriales. Cámara de Diputados LVII Legislatura.

Guía de Respuesta en caso de Emergencia 1993  
(U.S. Departamento of Transportacion)  
Dirección de Transporte de Materiales Peligrosos.  
Dirección General de Transporte Terrestre. SCT

Guía técnica para la implementación de programas internos de protección civil  
Secretaría de gobernación 1994.

Guía Técnica para la preparación de mapas de ubicación geográfica de riesgos  
Secretaría de Gobernación 1994

Guía Técnica para la implementación de plan municipal de contingencias  
Secretaría de Gobernación. 1994

Informe de Actividades 1996.  
CENAPRED Secretaría de Gobernación. Mayo 1997.

Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil.  
Secretaría de Gobernación. México 1994.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000  
Poder Ejecutivo Federal

Programa de Protección Civil 1995-2000  
Poder Ejecutivo Federal

Prontuario de Contingencias en el Siglo XX mexicano  
Secretaría de Gobernación. Subsecretaría de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social. Noviembre de 1994.

#### **- PERIÓDICOS Y REVISTAS**

Revista "Prevención". Órgano Informativo del Sistema Nacional de Protección Civil  
CENAPRED 1995

Revista "Preparación"  
Secretaría de Gobernación. Julio de 1995  
Revista "Preparación"  
Secretaría de Gobernación. Agosto de 1995.

Revista "Estemos preparados para los desastres"  
Secretaría de Gobernación  
Diciembre de 1996

Revista Quórum. Publicación Mensual del Instituto de Investigaciones Legislativas de la  
Cámara de Diputados.  
2ª. Epoca Año VI No. 51 Marzo 1997.

Abad S. Mario. "En puerta, el devastador fenómeno el Niño"  
Periódico El Nacional. 13 de octubre 1997.

Periódico "El Universal", 24 de Mayo de 1997

Periódico "El Nacional" 12 de Agosto de 1998

#### **-LEYES Y REGLAMENTOS**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS  
MEXICANOS

LEY FEDERAL DE ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS  
(Diario Oficial de la Federación 11/I/1972)

LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES  
(Diario Oficial de la Federación 7/VI/1995)

LEY FORESTAL  
(Diario Oficial de la Federación 22/XII/1992)

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS  
(Diario Oficial de la Federación 31/XII/1982. Última reforma 24/XII/1996)

LEY DE VÍAS GENERALES DE COMUNICACION  
(Diario Oficial de la Federación 19/II/1940. Versión Actualizada 31/XII/1997)

LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS  
(Diario Oficial de la Federación 21/VII/1993)

LEY GENERAL QUE ESTABLECE LAS BASES DE COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA  
(Diario Oficial de la Federación 11/XII/1995)

LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE  
(Diario Oficial de la Federación 28/I/1988)

LEY GENERAL DE POBLACIÓN  
(Diario Oficial de la Federación 7/I/1974. Última reforma 22/VI/1992)

LEY GENERAL DE SALUD  
(Diario Oficial de la Federación 7/II/1984. Última reforma 24/X/1994)

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1998  
(Diario Oficial de la Federación 31/XII/1997)

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1999  
(Diario Oficial de la Federación 31/XII/1998)

LEY DE PLANEACIÓN  
(Diario Oficial de la Federación 5/I/1983)

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL  
(Diario Oficial de la Federación 29/XII/1976. Última reforma 15/V/1996)

LEY ORGÁNICA DE LA ARMADA DE MÉXICO  
(Diario Oficial de la Federación 24/XII/1993)

LEY ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS  
(Diario Oficial de la Federación 26/XII/1986)

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA NUCLEAR  
(Diario Oficial de la Federación 4/II/1985)

LEY DE RESPONSABILIDAD CIVIL POR DAÑOS NUCLEARES  
(Diario Oficial de la Federación 31/XII/1974)

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA 1998  
(Diario Oficial de la Federación 31/XII/1997)

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA 1999  
(Diario Oficial de la Federación 31/XII/1998)

## LEY DE PROTECCIÓN CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL

Diario de los Debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Primera Legislatura 13/XII/1995)

### LEYES ESTATALES DE PROTECCIÓN CIVIL (Publicadas en sus respectivos Periódicos Oficiales)

BAJA CALIFORNIA (18/XII/1997), BAJA CALIFORNIA SUR (14/V/1996), CAMPECHE (16/VII/1996), COAHUILA (11/VI/1996), COLIMA 23/V/1992) CHIAPAS (5/II/1997), CHIHUAHUA (19/VI/1996), DURANGO (17/XI/1996), GUERRERO (18/VIII/1992), JALISCO 10/VII/1993), ESTADO DE MÉXICO (1/II/1994), MICHOACÁN (23/XII/1993), MORELOS (16/VI/1993), NAYARIT (24/XII/1994), NUEVO LEÓN (22/I/1997), PUEBLA (18/XII/1992), QUERÉTARO (3/XII/1992), QUINTANA ROO (30/XI/1992), SONORA (19/VII/1993), TAMAULIPAS (28/IV/1993), VERACRUZ (29/VII/1995), YUCATÁN (20/III/1995).

### REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (Cámara de Diputados 1997)

### REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Agosto de 1998.)

### DECRETOS DEL EJECUTIVO FEDERAL EN MATERIA DE PROTECCIÓN CIVIL.

Decreto por el que se aprueban las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, y el Programa de Protección Civil que las mismas contienen.

Diario Oficial de la Federación del 6 de Mayo de 1986

Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de Protección Civil, como órgano consultivo de coordinación de acciones y de participación social en la planeación de la protección civil.

Diario Oficial de la Federación del 11 de Mayo de 1990

Acuerdo por el que se crean los Comités Científicos asesores, como órganos técnicos de consulta en la prevención de desastres originados por fenómenos geológicos, hidrometeorológicos, químicos, sanitarios y socio-organizativos.

Diario Oficial de la Federación del 6 de Junio de 1995.

### VIDEOGRÁFICAS.

PRIMERA REUNION DE INFORMACION SOBRE LOS EFECTOS DEL FENÓMENO "EL NIÑO" SALA DE GOBERNADORES, PALACIO DE GOBIERNO.

TIJUANA, BAJA CALIFORNIA. 30/ Octubre/ 1997.