

**Protección civil y suspensión de garantías en México**  
Gonzalo Santiago Campos\*

---

\*Maestro en Derecho por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador B del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados.



Sumario. I. Introducción. II. Conceptos Generales. III. Antecedentes legislativos. IV. Legislación local. V. Constitución y legislación federal. VI. Suspensión de garantías y protección civil. A manera de conclusión. Fuentes de consulta.

## **I. Introducción**

Durante las últimas décadas en nuestro país los desastres han hecho conciencia, tanto en los ciudadanos comunes y corrientes como en las autoridades, de la importancia de contar con procedimientos claros y eficientes para atender las contingencias, pero aún más, generar una educación y cultura de prevención civil.

Así, los primeros esfuerzos por establecer leyes en materia de protección civil corrió a cargo de las entidades de la República, pues al ser una materia no concedida expresamente a la federación, se entendía reservada a los Estados miembros; por ello, durante los inicios de la década de los noventas se expidieron las primeras leyes de la materia, trascurriendo casi dos lustros para que todas las entidades tuvieran una ley de protección civil.

En el ámbito federal también se realizaron acciones legislativas tendientes a constituir un marco legal que permitiera a la federación tener a su cargo la coordinación de la protección civil, para ello se reformó la Constitución y posteriormente se expidió una Ley General de Protección Civil, la cual es el referente de las acciones nacionales en la materia.

El presente trabajo tiene por objeto primordial analizar el sistema de protección civil en México y las medidas aplicables en una contingencia, como puede ser el caso de la suspensión de garantías; con ese fin, se realiza una revisión de la labor legislativa en materia de protección civil, tanto en el ámbito local como federal, sin adentrarse en alguna entidad federativa en particular.

También son revisados los antecedentes legislativos del tema en el ámbito federal y local, así como la reforma a la Constitución Federal y la expedición de la ley federal sobre tema; en la parte final, se realiza una revisión del vínculo entre la suspensión de garantías y la protección civil y se termina con unos comentarios conclusivos.



## II. Conceptos generales

Al conjunto coherente de acciones destinadas a responder a las necesidades y demandas planteadas por la sociedad, ante la inminencia o consumación de un desastre, ya sea natural, o bien provocado por el ser humano o por guerra, que ponga en situación de riesgo la vida, los bienes y el entorno de sus miembros, se le ha denominado protección civil. Además, dichas acciones deben estar dirigidas a la planificación, entrenamiento, preparación y respuesta de todas las emergencias, tanto en el ámbito local como en el nacional, con la finalidad de proteger a la población.

Cabe anotar que la protección civil es un servicio público que se orienta en los casos de catástrofes, siniestros, desastres, contingencias públicas o grave riesgo colectivo; y cuando una situación de este tipo se presenta toda la sociedad debería estar preparada y saber cómo actuar y cuál es su misión; una sociedad está protegida cuando todos sus miembros saben lo que tienen que hacer en caso de emergencia, es decir, cuando existe un plan de protección civil y lo han puesto en marcha.

Los acontecimientos por los cuales se activan las acciones en materia de protección civil son los siguientes: catástrofes, contingencias, desastres, siniestros y riesgos. Una catástrofe se define como un *suceso desafortunado que altera gravemente el orden regular de la sociedad y su entorno; por su magnitud genera un alto número de víctimas y daños severos*<sup>200</sup>; mientras que la contingencia es la *posibilidad de ocurrencia de una calamidad que permite preverla y estimar la evolución y la probable intensidad de sus efectos, si las condiciones se mantienen invariables.*<sup>201</sup>

En tanto que el desastre se concibe como un *evento concentrado en tiempo y espacio, en el cual la sociedad o una parte de ella sufre un severo daño e incurre en pérdidas para sus miembros, de tal manera que la estructura social se desajusta y se impide el cumplimiento de las actividades esenciales de la sociedad, afectando el funcionamiento vital de la misma.*<sup>202</sup>

---

<sup>200</sup> Sistema Nacional de Protección Civil, *Glosario de Términos de Protección Civil* [en línea], México, s. f., [citado 20-XII-2009], Formato pdf, Disponible en Internet: <http://www.proteccioncivil.gob.mx/upLoad/Publicaciones/Terminos.pdf>, p. 9.

<sup>201</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>202</sup> *Ibidem*, p. 17. La Ley General de Protección Civil dispone en su artículo 3º fracción XVIII, que el desastre “se define como el estado en que la población de una o más entidades federativas, sufre severos daños por el impacto de una calamidad devastadora, sea de origen natural o antropogénico, enfrentando la pérdida de sus miembros, infraestructura o entorno, de tal manera que la estructura social se desajusta y se impide el cumplimiento de las actividades

El siniestro consiste en el *hecho funesto, daño grave, destrucción fortuita o pérdida importante que sufren los seres humanos en su persona o en sus bienes, causados por la presencia de un agente perturbador o calamidad*<sup>203</sup>; y finalmente, la UNESCO define el riesgo como *la posibilidad de pérdida tanto en vidas humanas como en bienes o en capacidad de producción*.<sup>204</sup>

Los eventos antes referidos pueden tener un origen dual, la naturaleza o el ser humano; entonces, son cuestiones naturales o humanas, en el caso de los primeros encontramos: terremotos, inundaciones, sequías, tsunamis, tornados, huracanes, incendios, etcétera; y como humanos tenemos: epidemias, contaminación, sobreexplotación de recursos naturales, así como un gran número de catástrofes naturales, que en medida importante, son resultado de la intervención humana no planificada sobre los ecosistemas naturales.

Cabe apuntar que la incidencia del ser humano en los desastres naturales, es de tal magnitud que organizaciones internacionales han señalado al factor humano como la causa de los mayores desastres, y no a la naturaleza; la inactividad política, las decisiones poco afortunadas y la mala gestión gubernamental contribuyen a elevar la gravedad de los desastres de origen natural.

Ahora bien, la suspensión de garantías individuales, a decir del Dr. Ignacio Burgoa, *es un fenómeno jurídico constitucional que tiene lugar como antecedente necesario para que la actividad gubernativa de emergencia pueda válidamente desarrollarse*.<sup>205</sup> Así, en nuestro país su fundamento es el artículo 29 constitucional, precepto del cual se pueden obtener los elementos que le dan vigencia:

- a) Los casos a través de los cuales pueden suspenderse las garantías individuales son: invasión del territorio nacional, perturbación grave de la paz pública o cualquier situación que ponga a la sociedad en peligro o conflictos económicos, incendios, epidemias, inundaciones, terremotos, etcétera.
- b) Las autoridades competentes para decretar la suspensión de garantías son: la iniciativa corresponde únicamente al Presidente de la República, quien debe contar con la aprobación de los secretarios de

---

esenciales de la sociedad, afectando el funcionamiento de los sistemas de subsistencia”.

<sup>203</sup> *Ibidem*, p. 50.

<sup>204</sup> *Ibidem*, p. 48.

<sup>205</sup> BURGOA, Ignacio, *Las garantías individuales*, 30ª ed., México, Porrúa, 1998, p. 135.

Estado, y el Procurador General de la República, así como con la del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste la aprobación será de la Comisión Permanente; sin embargo, para la delegación de facultades extraordinarias de carácter legislativo al Ejecutivo federal, es necesaria la autorización del Congreso de la Unión.

c) La suspensión se hará por tiempo determinado, y con base en la historia mexicana, se han empleado dos sistemas para la duración de la medida: cuando simplemente se dice que las garantías se suspenden por el tiempo que dure la emergencia, o bien, la suspensión tendrá vigencia por un período de sesiones del Congreso general; en cierta parte de territorio o en todo el país, de acuerdo con la naturaleza de la emergencia; y pueden suspenderse todas o sólo algunas garantías individuales, pero se debe señalar expresamente cuáles son las garantías que se suspenden.

d) El acto por medio del cual se lleva a cabo la suspensión debe ser materialmente legislativo, conteniendo prevenciones generales; esto es, actos del Ejecutivo pero aprobadas por el Congreso federal, de acuerdo con lo señalado líneas atrás.

e) La suspensión de garantías tiene como finalidad hacer frente, rápida y fácilmente a la situación de emergencia y debe efectuarse mediante las mencionadas prevenciones generales; por lo tanto, no pueden suspenderse las garantías a la vida, la integridad física, la igualdad y la seguridad; además, las facultades legislativas y administrativas excepcionales otorgadas al Ejecutivo, no pueden, por ninguna razón, exceder la finalidad para la cual fueron otorgadas.

f) Finalmente, al concluir la situación de emergencia que generó la suspensión de garantías, cobran plena vigencia los derechos del hombre y las garantías constitucionales, tal como existían antes de dicha suspensión; asimismo, la legislación producto de la emergencia, desaparecerá junto con la extinción del evento por el cual fue creada.

Los conceptos de Estado de excepción, Estado de sitio, Estado de emergencia o Estado de alarma están íntimamente relacionados con la suspensión de garantías a que se ha hecho referencia, pues aquéllos se constituyen a través de un mecanismo establecido en la constitución de un país en caso de presentarse alguna situación extraordinaria, como catástrofe natural, perturbación grave del orden interno, guerra civil, invasión, etcétera, con el objetivo de afrontarlo adecuadamente; como

regla general, un régimen de excepción contempla la suspensión o restricción de ciertos derechos fundamentales, que en el caso mexicano, consiste en la suspensión de garantías individuales.

### III. Antecedentes legislativos

En 1966 a consecuencia del desbordamiento del río Pánuco en la cuenca de Veracruz, la Secretaría de la Defensa Nacional, por instrucciones del Gobierno de la República, crea el Plan DN-3-E (DN-III-E), para atender los daños ocasionados por la inundación; este plan nace bajo la concepción de “concurrir lo más pronto posible a los lugares afectados por un desastre aplicando medidas de rescate, evacuación, atención médica de urgencia, seguridad, protección y cuidado de las zonas afectadas; así como la coordinación de los apoyos proporcionados por las dependencias de la administración pública federal, organismos privados, de agrupaciones civiles voluntarias y la ciudadanía en general”. Desde entonces este plan es utilizado para atender diversa clase de sucesos.

Sin embargo, previo a los siniestros acontecidos los días 19 y 20 de septiembre de 1985, no se había considerado necesario establecer acciones en materia de protección civil, y menos aún, desarrollar una cultura de prevención. Así, como resultado de los sismos septembrinos el titular de la Presidencia de la República decidió crear la Comisión Nacional de Reconstrucción (9 de octubre de 1985), integrada por un grupo de ciudadanos cuyo objetivo consistió en implantar las “bases para establecer los mecanismos para atender mejor a la población en la eventualidad de otros desastres e incorporar las experiencias de instituciones públicas, sociales, privadas, de la comunidad científica y de la población en general”.

Para el año de 1986 se publica un decreto<sup>206</sup> por medio del cual se establecen las bases del Sistema Nacional de Protección Civil, cuyo objetivo consiste en “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”. La instrumentación del Sistema debía llevarse a cabo por medio de tres etapas:

- Etapa de conceptualización y planeación, representada por los decretos presidenciales sobre la materia;
- Etapa de organización y programación conformada por la creación de los órganos operativos de la protección civil y su marco normativo, así como por la estructuración de sus programas; y

---

<sup>206</sup> Diario Oficial de la Federación del 6 de mayo.

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

Asimismo, el 20 de septiembre de 1988, por decreto presidencial, se creó el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), con el objetivo 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”. En tanto que para mayo de 1990 se constituyó, por decreto<sup>207</sup>, el Consejo Nacional de Protección Civil, como órgano de consulta y de coordinación de acciones del Gobierno Federal para integrar, coordinar, concertar e inducir las actividades de los sectores público, privado, social, académico y voluntario, a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos del Sistema Nacional de Protección Civil.

Ahora bien, en diciembre de 1994 el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>208</sup>, con el propósito de “adecuar la configuración administrativa de las dependencias del Ejecutivo Federal, para que su estructura y acción cotidiana respondan mejor a la nueva realidad que vive el país y a las aspiraciones y demandas colectivas más apremiantes”; sin embargo, en la iniciativa no se contempló el tema de la protección civil. La iniciativa fue turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

La Comisión Dictaminadora, al emitir su dictamen<sup>209</sup>, consideró necesario “adicionar tres atribuciones a la Secretaría de Gobernación; dos que sustentan su autoridad en las materias de protección civil y protección ciudadana, que ha venido coordinando desde hace varios años con fundamento en las leyes secundarias y en su propio Reglamento Interior y una que se refiere a desarrollar una política de apoyo específico a la mujer”; el texto de la iniciativa fue:

Artículo 27...

I a XXVI...

---

<sup>207</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo.

<sup>208</sup> Diario de los Debates, LVI Legislatura, Primer Período Ordinario del Primer Año de Ejercicio, Año I, núm. 18, 9 de diciembre de 1994.

<sup>209</sup> *Ibidem*, núm. 22, 17 de diciembre de 1994.

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;

XXVIII. Conducir y poner en ejecución las políticas y programas del Gobierno Federal en materia de protección ciudadana y coordinar, en términos de la ley respectiva, el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal que corresponden en esta materia, en relación con los estados, el Distrito Federal y los municipios;

XXVIII Bis a XXXIV...

El dictamen fue aprobado en segunda lectura, tanto en lo general como en lo particular<sup>210</sup>, y remitido al Senado de la República para continuar con el procedimiento legislativo.<sup>211</sup> La minuta no fue objeto de modificaciones en materia de protección civil, se dispensó la segunda lectura del dictamen y fue aprobado en primera lectura<sup>212</sup> sin cambios en su contenido, sólo algunas palabras fueron puestas (al inicio) con mayúsculas.<sup>213</sup>

Para el año de 1995 fue presentada una iniciativa<sup>214</sup> de Ley General de Protección Civil, por la diputada María del Carmen Segura Rangel, del grupo parlamentario del PAN, a nombre de integrantes de los grupos parlamentarios del PAN, PRD y PT; de acuerdo con la exposición de motivos la iniciativa pretendía:

- Garantizar la permanencia del Sistema Nacional de Protección Civil, así como la de los diversos órganos y autoridades que lo integran;
- Definir competencias y formas de articulación de acciones entre las diversas instancias públicas, privadas y sociales;
- Dar estabilidad a los programas y subprogramas, definiendo su contenido mínimo;

---

<sup>210</sup> *Ibidem*, núm. 23, 18 de diciembre de 1994.

<sup>211</sup> *Ibidem*, núm. 16, 19 de diciembre de 1994.

<sup>212</sup> *Ibidem*, núm. 17, 20 de diciembre de 1994.

<sup>213</sup> Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1994.

<sup>214</sup> Diario de los Debates, LVI Legislatura, Primer Período Ordinario del Segundo Año de Ejercicio, Año II, núm. 3, 19 de septiembre de 1995.

- Establecer mecanismos de coordinación entre órganos y dependencias para la ejecución de programas;
- Dotar de eficacia al consejo nacional y a los consejos estatales y municipales de protección civil, a través de disposiciones jurídicas que garanticen su funcionamiento;
- Garantizar la inscripción de la protección civil en programas de gobierno como rubro prioritario;
- Estudiar, desarrollar, aplicar y coordinar tecnologías para la prevención y mitigación de desastres;
- Garantizar la profesionalización de la protección civil;
- Definir responsabilidades y acciones de los diversos sectores de la población en caso de declarar el estado de emergencia;
- Promover la conformación de una cultura de protección civil, e
- Impulsar la participación social en la protección civil.
- El objetivo de la ley consistía en “establecer el Sistema Nacional de Protección Civil, las bases de su funcionamiento y coordinación entre autoridades e instituciones competentes en la materia y regular las acciones de protección civil relativas a la prevención y salvaguarda de las personas y sus bienes, así como el funcionamiento de los servicios públicos y equipamiento estratégico en caso de riesgo, siniestro o desastre”.

La iniciativa de ley fue turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, la cual no elaboró el dictamen respectivo; por esta razón, quedó pendiente de resolución. Es éste el antecedente inmediato de la actual Ley General de Protección Civil. Finalmente, en octubre de 1996 fue presentada una iniciativa<sup>215</sup> que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente<sup>216</sup>; estas reformas se presentaron, a decir de su proponente, en ...una etapa revitalizada del federalismo mexicano, que supone una mayor participación de los estados, así como un mayor compromiso y equilibrio de los poderes federales, base de un federalismo legislativo que garantice la pluralidad y los espacios a todas las expresiones e inquietudes de la comunidad nacional. Se trata de un federalismo que

---

<sup>215</sup> Diario de los Debates, LVI Legislatura, Primer Período Ordinario del Tercer Año de Ejercicio, Año III, núm. 13, 15 de octubre de 1996.

<sup>216</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988.

articula armónica y eficazmente la soberanía de los Estados, la libertad de los municipios y las facultades constitucionales del Gobierno Federal.

A través de la reforma presentada, entre otras cuestiones, se pretendía adicionar el siguiente texto:

Artículo 5º. Son facultades de la Federación:

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 7º. 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 8º. 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.

La iniciativa fue turnada a la Comisión de Ecología y Medio Ambiente, la cual presentó su dictamen sin modificaciones a los artículos transcritos; se dispensó la segunda lectura, se debatió y aprobó en lo general y particular.

<sup>217</sup> La minuta fue enviada a la Cámara de Senadores, en donde se turnó a las Comisiones Unidas de Ecología y Medio Ambiente y de Estudios Legislativos Quinta Sección.<sup>218</sup> La comisión no realizó cambios en su dictamen a la iniciativa enviada por la cámara de origen, el cual fue leído en primera y segunda lectura en días consecutivos, se aprobó por unanimidad<sup>219</sup> y fue turnado al Ejecutivo Federal para los efectos constitucionales.<sup>220</sup>

Así pues, previo a las legislaciones locales y federales en materia de protección civil, tanto las acciones, programas e instituciones fueron constituidas a través de acuerdos y decretos federales, ordenamientos

---

<sup>217</sup> Diario de los Debates, LVI Legislatura, Primer Período Ordinario del Tercer Año de Ejercicio, Año III, núm. 18, 24 de octubre de 1996.

<sup>218</sup> *Ibidem*, núm. 15, 28 de octubre de 1996.

<sup>219</sup> *Ibidem*, núm. 17, 30 de octubre de 1996.

<sup>220</sup> Diario Oficial de la Federación del 13 de diciembre de 1996.

estatales y reglamentos municipales, generando así una enorme dispersión de normas e insuficiencias en la integración y coordinación entre autoridades de los distintos ámbitos de gobierno. Entonces las disposiciones normativas a las que se recurría eran:

- Ley de Planeación.
- Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares.
- Ley General de Población.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Además, el gobierno Federal por medio de la Secretaría de Gobernación, ha elaborado y puesto en marcha los Programas Nacional de Protección Civil 1990-1994<sup>221</sup>, 1995-2000<sup>222</sup>, 2001-2006<sup>223</sup> y 2008-2012<sup>224</sup>, todos ellos enmarcados en el Plan Nacional de Desarrollo.

---

<sup>221</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 1991.

<sup>222</sup> Este sólo recibió la denominación de Programa de Protección Civil. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de 1996.

<sup>223</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de septiembre de 2002.

<sup>224</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de septiembre de 2008.

## IV. Legislación local

Desde su origen el Sistema Nacional de Protección Civil, se basa en el supuesto de que los municipios son los responsables de brindar la respuesta necesaria e inmediata en situaciones de emergencia; cuando por las características de la calamidad fuesen rebasados en sus capacidades, la responsabilidad recae en los gobiernos estatales; si este ámbito, a su vez, se viera superado por las dimensiones del siniestro, habrá que recurrir a la instancia federal. Actualmente, en virtud del trabajo de promoción, concertación y coordinación llevado a cabo, se cuenta con las estructuras correspondientes, en todos los estados, el Distrito Federal, y aproximadamente en 1000 municipios en el país, para atender emergencias por diversos tipos de siniestros.

El tema de protección civil, en principio, surge como materia reservada a los Estados de la República, pues no existía disposición constitucional que concediera expresamente ese tópico a los funcionarios federales. Entonces, con la implementación del Sistema Nacional de Protección Civil y el Plan Nacional de Protección Civil 1990-1994, inician los congresos locales a elaborar las primeras legislaciones en la materia. Por ello, Elisur Arteaga consideró que la estructuración del Sistema constituía *una oportunidad... para fortalecer a los estados, respetar su autonomía y descentralizar la vida política y jurídica de la nación.*<sup>225</sup>

Son cinco los congresos estatales pioneros en la creación de leyes de protección civil: Colima (Ley del Sistema Estatal de Protección Civil)<sup>226</sup>, Guerrero (Ley del Sistema Estatal de Protección Civil)<sup>227</sup>, Quintana Roo (Ley del Sistema Estatal de Protección Civil)<sup>228</sup>, Querétaro (Ley de Protección Civil para el Estado)<sup>229</sup> y Puebla (Ley del Sistema Estatal de Protección Civil).<sup>230</sup> La creación de normas en materia de protección civil, por las legislaturas locales, concluyó hasta el año de 2001 con los Estados de Sinaloa (18 de julio), Tlaxcala (29 de agosto) e Hidalgo (17 de septiembre).<sup>231</sup>

<sup>225</sup> “El papel de los estados en un sistema nacional de protección civil”, *Alegatos*, México, Núm. 4, septiembre-diciembre de 1986, p. 49.

<sup>226</sup> Publicada en el Periódico Oficial el 23 de mayo de 1992.

<sup>227</sup> Publicada en el Periódico Oficial el 18 de agosto de 1992.

<sup>228</sup> Publicada en el Periódico Oficial el 30 de noviembre de 1992.

<sup>229</sup> Publicada en el Periódico Oficial el 3 de diciembre de 1992.

<sup>230</sup> Publicada en el Periódico Oficial el 18 de diciembre de 1992.

<sup>231</sup> A continuación enlistamos el resto de los entidades federativas y los años de expedición de sus leyes: Sonora (1993); Jalisco (1993); Michoacán (1993); Tamaulipas (1993); Morelos (1993); Estado de México (1994); Nayarit (1994); Veracruz-Llave (1995); Distrito Federal

Es necesario anotar que algunas de las leyes originarias ya fueron abrogadas, pues las modificaciones introducidas han sido tan amplias que se ha hecho indispensable expedir nuevas legislaciones: Tamaulipas (Ley de Protección Civil para el Estado)<sup>232</sup>, Veracruz-Llave (Ley de Protección Civil para el Estado)<sup>233</sup>, Distrito Federal (Ley de Protección Civil)<sup>234</sup>, Puebla (Ley del Sistema Estatal de Protección Civil)<sup>235</sup> y Colima (Ley del Sistema Estatal de Protección Civil).<sup>236</sup> Aunque todas las entidades federativas cuentan con legislaciones en materia de protección civil, menos de la mitad de ellas han expedido el reglamento de su respectiva ley.

En el ámbito constitucional no todas las entidades federativas incorporan, en el texto de sus normas fundamentales, referencia alguna a la protección civil, en la mayoría de los casos sólo constituye una excepción al uso de los medios de comunicación social, en tiempos de campañas electorales, para transmitir propaganda gubernamental en materia de protección civil: Durango, Guerrero, Nuevo León, Oaxaca, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz.

Hay entidades que facultan a sus Congresos Locales (Asamblea Legislativa en el caso de la capital del país) para legislar en materia de protección civil; Chiapas, Distrito Federal, Morelos y Oaxaca; además, se dispone la concurrencia entre los Municipios, el Estado y la Federación (Delegaciones y coordinación de las Delegaciones en el Distrito Federal), o entre alguno de ellos, en sus correspondientes jurisdicciones: Chiapas, Distrito Federal, Jalisco, México, Morelos y Yucatán.

También existen constituciones locales que adjudican directamente la materia de protección civil a los Municipios: Hidalgo (en esta entidad el texto constitucional hace mención expresa de la “seguridad civil de la población”), Nayarit, Oaxaca, Veracruz y Zacatecas. El caso de Colima (artículo 1º f. XI) es singular, pues la protección civil forma parte del capítulo de los Derechos del Hombre<sup>237</sup>:

---

(1996); Chihuahua (1996); Baja California Sur (1996); Campeche (1996); Coahuila (1996); Durango (1996); Guanajuato (1997); Nuevo León (1997); Chiapas (1997); Tabasco (1998); Baja California (1998); San Luis Potosí (1998); Yucatán (1999); Aguascalientes (1999); Oaxaca (1999); y Zacatecas (2000).

<sup>232</sup> Publicada en el Periódico Oficial el 5 de junio de 2001.

<sup>233</sup> Publicada en el Periódico Oficial el 24 de diciembre de 2001.

<sup>234</sup> Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 23 de julio de 2002.

<sup>235</sup> Publicada en el Periódico Oficial el 29 de septiembre de 2003.

<sup>236</sup> Publicada en el Periódico Oficial el 8 de abril de 2006.

<sup>237</sup> En la actualidad, la tendencia de considerar al servicio público como un derecho humano tiene dos visiones: una que lo concibe como un derecho humano o fundamental, y otra que lo

Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente seguro, a que se le prevenga y proteja ante cualquier eventualidad de un riesgo o desastre provocado por agentes naturales o humanos y a recibir auxilio en caso de consumarse algún siniestro. El estado, con la participación de los sectores público, social y privado, organizará el sistema de protección civil, el cual estará bajo la dirección del titular del Poder ejecutivo.

---

entiende solamente como el derecho de acceso al servicio público. Véase ALCARAZ MONDRAGÓN, Eduardo y Erik Iván MATAMOROS AMIEVA, Consideraciones en torno al servicio público y derechos humanos, en CIENFUEGOS SALGADO, David y Luis Gerardo RODRÍGUEZ LOZANO (coords.), *Actualidad de los derechos públicos en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 11-36.



## V. Constitución y legislación federal

Aunque la protección civil, articulada a partir del Sistema Nacional de Protección Civil, encontró sustento legal en los sistemas jurídicos locales, en 1997 se inició una reforma constitucional para adicionar al artículo 73 una fracción XXIX-I, con el objetivo de facultar al Congreso federal para expedir leyes que establecieran las bases de coordinación en materia de protección civil entre los distintos órdenes de gobierno, consolidando así el sistema nacional de protección civil.

Así, la diputada Estrella Vázquez Osorno, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó la iniciativa de decreto<sup>238</sup> que adicionaba un inciso I a la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución General de la República; entre los razonamientos señalados para fundar la iniciativa, se arguyó:

A pesar de que distintos fenómenos de la naturaleza llegan a causar efectos perjudiciales en ámbitos territoriales que exceden la jurisdicción de las entidades federativas, los poderes federales carecen de atribuciones para prevenir y enfrentar este tipo de desastres.

De conformidad con el artículo 73 de la Constitución, relacionado con el artículo 124 de mismo ordenamiento, la protección civil es competencia exclusiva de los estados.

En tales condiciones tanto el Plan DN-III como la estructura administrativa que tiene la Secretaría de Gobernación para atender los asuntos de protección civil, carecen de sustento constitucional, y si bien es cierto que son funciones necesarias, no por ello deben estar sin soporte jurídico.

La protección civil requiere de la concurrencia de la Federación, de los estados y municipios para enfrentar desastres que exceden la capacidad técnica, organizativa y económica.

El texto de la iniciativa de reforma propuesto, fue el siguiente: “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”. La iniciativa fue turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales para su estudio y dictamen.

---

<sup>238</sup> Diario de los Debates, LVII Legislatura, Primer Período Ordinario del Primer Año de Ejercicio, Año I, núm. 17, 9 de octubre de 1997.

Asociada a la anterior iniciativa, la diputada María Mercedes Maciel Ortiz presentó una propuesta de reforma a los artículos 21 y 115 constitucionales<sup>239</sup>, con la finalidad de coordinar a la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en las labores de protección civil; además de facultar a los municipios para atender las cuestiones relacionadas con la protección civil; de acuerdo con lo establecido en la exposición de motivos,

Con las reformas constitucionales que se promueven a través de la presente iniciativa y que de llevarse a cabo repercutirán en ordenamientos de carácter federal, estatal y municipal, no sólo se reconocerá y tendrá seguridad jurídica la labor de protector civil, sino que terminará una suerte de desentendimiento del Estado hacia este servicio público que exige la sociedad.

La moderna protección civil se concibe como un servicio público al que tiene derecho el ciudadano y que es responsabilidad del Estado, en sus tres niveles de gobierno brindarlo; desde luego, con la participación de la sociedad, particularmente con la colaboración, alentada y regulada por el Estado, de los grupos voluntarios.

Pero lo más importante, con un adecuado sistema normativo en materia de protección civil, que empieza con la reforma a la Constitución de la República y la promulgación de esta ley federal en la materia, pasa por las legislaciones estatales y termina con el reglamento municipal. Los particulares, las empresas, cada ciudadano común en la calle o dentro de su hogar, podrán incorporarse a la cultura de la protección civil, adoptando medidas preventivas para evitar accidentes y organizándose para saber actuar junto con los cuerpos institucionales de protección civil ante un desastre.

La iniciativa fue turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, con la opinión de la Protección Civil. El texto de la propuesta, a la letra establecía:

Artículo 21...

Para la protección de la población ante riesgos y desastres provocados por fenómenos o agentes, tanto de tipo natural como social, la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios se coordinarán en sus respectivas competencias, en los términos de la presente Constitución y la ley general que al efecto se expida para establecer un sistema nacional de protección civil.

---

<sup>239</sup> *Ibidem*, núm. 40, 11 de diciembre de 1997.

Artículo 115...

I y II...

III. Los municipios, con el concurso de los estados, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

a) a h)...

i) Protección civil y

j) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

IV a X...

La comisión legislativa referida consideró necesario dictaminar las iniciativas de manera conjunta, pues “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”, por ello se acumularon las mismas y se elaboró un solo dictamen.<sup>240</sup> Así, fue constituida una subcomisión específica para elaborar un anteproyecto de dictamen, solicitando, además, la opinión de la Comisión de Protección Civil.

Después de realizar varias consideraciones, la Comisión concluyó lo siguiente:

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 los 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.

---

<sup>240</sup> Diario de los Debates, LVII Legislatura, Segundo Período Ordinario del Primer Año de Ejercicio, Año I, núm. 19, Vol. II, 30 de abril de 1998.

El dictamen fue aprobado, por unanimidad, en lo general y particular sin discusión; así fue remitido a la Cámara de Senadores para continuar con el procedimiento constitucional. El texto final de la reforma quedó de la siguiente forma:

Artículo 73, f. 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.

Una vez recibida en el Senado, se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Cuarta, la cual analizó la minuta y la documentación adjunta, para elaborar y presentar su dictamen. Son dos las cuestiones a destacar de entre los argumentos esgrimidos por la comisión dictaminadora:

Si bien en un esfuerzo de interpretación jurídica podría ubicarse esta materia [protección civil] en un posible ejercicio de facultades implícitas, sin embargo, resulta indispensable, para su mayor claridad, que se expida por el Congreso de la Unión una ley general, en ejercicio de facultades expresas que instituya las bases sobre las que deba construirse un Sistema Nacional de Protección Civil, que respetando las competencias de las diferentes instancias de gobierno, coordine el ejercicio de las mismas.

...

Es claro entonces, que se impone la necesidad de la expedición de una ley que en el ámbito federal, con apoyo de la Constitución General de la República, concentre disposiciones normativas, valore las experiencias y articule de manera adecuada los esfuerzos de la población y de las autoridades para la protección civil, en términos de prevención y atención de desastres que excedan de las facultades y de los recursos de los municipios y de las entidades federativas, pues contándose con un ordenamiento de esta índole, podrán articularse de una manera coordinada los esfuerzos de los tres niveles de gobierno, en debido apoyo a la población, sin limitaciones que conlleven los respectivos ámbitos de competencia de cada uno de los niveles gubernamentales.

La minuta fue dictaminada en sentido positivo por la comisión del Senado, en idénticos términos en los que fue enviada por la cámara de origen. De igual forma, que en la Cámara de Diputados, no hubo discusión y fue aprobada por unanimidad; así, se turnó a las Legislaturas de los Estados para su aprobación, siendo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 1999.

Ahora veamos la génesis de la Ley General de Protección Civil. En principio es necesario apuntar la creación durante la LVII Legislatura, en la Cámara de Diputados, de la Comisión de Protección Civil<sup>241</sup>, misma que se instaló formalmente el 8 de octubre del mismo año, con la finalidad de coadyuvar al fomento de una cultura de protección civil, que permitiera a la población mitigar los efectos de los desastres, a través de la creación o actualización de leyes y reglamentos que sirvan de fundamento a las acciones nacionales en el tema.

Entonces, la diputada Noemí Zoila Guzmán Lagunes, a nombre de los legisladores integrantes de la Comisión de Protección Civil, presentó la Iniciativa de Ley General de Bases de Coordinación en Materia de Protección Civil<sup>242</sup>, reglamentaria de la fracción XXIX-I del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la pretensión de:

- Establecer las bases de coordinación, que encauzarán las acciones conjuntas de la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, tanto en acciones de carácter preventivo, como durante el auxilio en desastres, y la recuperación posterior.
- Fijar los alcances, términos de operación y responsabilidades, de las estructuras consultivas del Sistema Nacional de Protección Civil, como el Consejo Nacional, y sus órganos operativos.
- Convocar la integración de los grupos altruistas, voluntarios, vecinales y no gubernamentales, estableciendo con claridad las reglas de su accionar, y fomentando la participación activa y comprometida de la sociedad.
- Dejar sentadas las bases de elaboración, alcances y contenidos del Programa Nacional de Protección Civil.
- Eliminar la discrecionalidad, en aspectos como la declaratoria de desastre, las acciones de respuesta, o las medidas de seguridad que necesariamente deberán instrumentarse en ocasión de esos fenómenos, acotando la responsabilidad del servidor público competente en la toma de decisiones.

La ley presentaba la siguiente estructura: Capítulo I. Disposiciones Generales; Capítulo II. Del Sistema Nacional; Capítulo III. Del Consejo

---

<sup>241</sup> Diario de los Debates, LVII Legislatura, Primer Período Ordinario del Primer Año de Ejercicio, Año I, núm. 14, Vol. II, 30 de septiembre de 1997.

<sup>242</sup> Gaceta Parlamentaria, año III, núm. 408, 11 de diciembre de 1999.

Nacional; Capítulo IV. De los Grupos Voluntarios; Capítulo V. Del Programa Nacional; Capítulo VI. De la Declaratoria de Desastre; Capítulo VII. De las Medidas de Seguridad; Capítulo VIII. De las Responsabilidades; Transitorios. Ésta fue turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, con opinión de la de Protección Civil.

La comisión en su dictamen<sup>243</sup>, en primer lugar, modificó la denominación de la legislación para darle el nombre de Ley General de Protección Civil, toda vez que “el título con el que se presentó al Pleno pareciera no ser el más adecuado”; además suprimió el capítulo de las responsabilidades (VIII). Después de haber expuesto sus consideraciones la dictaminadora señaló lo siguiente:

➤ La Comisión dictaminadora, integrada de manera plural con miembros de las fracciones parlamentarias representadas en esta LVII Legislatura, ha considerado favorablemente la aprobación de la iniciativa presentada.

➤ En los términos expuestos por la Comisión de Protección Civil, ha estimado procedente introducir las precisiones contenidas en la opinión correspondiente, emitida por aquélla.

➤ Por los razonamientos expuestos por los proponentes, resulta apropiado aprobar la Iniciativa de Ley General de Protección Civil, que se ha analizado y discutido en los términos en que se ha acordado modificar.

La iniciativa fue aprobada y enviada al Senado de la República, en donde fue turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación, Primera, y de Estudios Legislativos, Tercera, para su estudio y dictamen correspondiente, misma que no realizó cambios significativos a la minuta enviada por la Cámara de Diputados. La ley fue aprobada en sus términos y enviada al Ejecutivo Federal para su publicación.<sup>244</sup>

Hasta el día de hoy la Ley General de Protección Civil ha sido objeto de cuatro reformas<sup>245</sup>, mismas que han sido publicadas en el Diario Oficial de la Federación en las siguientes fechas: 29 de diciembre de 2001; 3 de junio de 2003; 15 de junio de 2004 y 24 de abril de 2006. La legislación en comento,

---

<sup>243</sup> *Ibidem*, núm. 502-II y 502-III, 28 de abril de 2000.

<sup>244</sup> Diario Oficial de la Federación del 12 de mayo de 2000.

<sup>245</sup> Las iniciativas y minutas de estas reformas pueden consultarse en las Gacetas Parlamentarias de los días: 18 de septiembre de 2001; 13 de diciembre de 2001; 28 de octubre de 2003 y 7 de diciembre de 2004.

crea el Sistema Nacional de Protección Civil, éste está organizado con base en la normatividad que establece su Manual de Organización y Operación.<sup>246</sup>

Aunada a la legislación específica en materia de protección civil, está la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos<sup>247</sup>, la cual dispone

Artículo 7. Son facultades de la Federación: f. XIII. Establecer y operar, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, el sistema para la prevención y control de contingencias y emergencias ambientales relacionadas con la gestión de residuos.

Artículo 9. Son facultades de las Entidades Federativas: f. IX. Participar en el establecimiento y operación, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil y en coordinación con la Federación, de un sistema para la prevención y control de contingencias y emergencias ambientales derivadas de la gestión de residuos de su competencia.

Además de la legislación antes referida, existen una serie de Normas Oficiales Mexicanas relacionadas con la protección civil, entre las más importantes se encuentran:

- NOM-003-SEGOB/2002. Señales y Avisos para Protección Civil. Colores, formas y símbolos a utilizar.
- NOM-017-SSA2-1994. Para la Vigilancia Epidemiológica.
- NOM-005-STPS. Relativa a las condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo para el manejo, transporte y almacenamiento de sustancias químicas peligrosas.
- NOM-017-STPS. Equipo de protección personal-Selección, uso y manejo en los centros de trabajo.
- NOM-026-STPS. Colores y señales de seguridad e higiene, e identificación de riesgos por fluidos conducidos en tuberías.
- NOM-087-SEMARNAT-SSA1. Protección ambiental-Salud ambiental-Residuos peligrosos biológico-infecciosos, Clasificación y especificaciones.

---

<sup>246</sup> Véase Dirección General de Protección Civil, SEGOB, *Manual de organización y operación del Sistema Nacional de Protección Civil* [en línea], México, 2006, [citado 22-XII-2009], Formato pdf, Disponible en Internet:

<http://www.proteccioncivil.gob.mx/upLoad/Publicaciones/MOONSNPC.pdf>

<sup>247</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 2003.

- NOM-005-SCT2. Información de emergencia para el transporte de sustancias, materiales y residuos peligrosos.

Por último, cabe apuntar que también han sido expedidos acuerdos relacionados con nuestro tema: Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) DOF, 27/05/2009; Acuerdo que establece las Reglas del Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN) DOF, 15/08/2006; Acuerdo que establece los Lineamientos para emitir las Declaratorias de Emergencia y la utilización del Fondo Revolvente FONDEN, DOF 31/12/2008.

## VI. Suspensión de garantías y protección civil

En México la relación entre la protección civil y la suspensión de garantías individuales, por la cual se puede generar un Estado de excepción, es indudable, sobre todo por los estragos que un desastre ocasiona en la sociedad; así, el artículo 29 constitucional establece dicho vínculo, pues dispone textualmente, que

En los casos [en]...que [se] ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos... podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación...

Aunque en el texto constitucional no se mencionan expresamente ninguno de los acontecimientos que generan acciones en materia de protección civil, de la parte transcrita puede inferirse que los incluye; además, no debe olvidarse que la suspensión de garantías individuales sólo puede realizarse a través del procedimiento que el mismo artículo 29 señala, como ha sido determinado por la Suprema Corte de Justicia:

GARANTÍAS INDIVIDUALES, SUSPENSIÓN DE LAS. Dentro de nuestros preceptos constitucionales, existen las garantías que otorgan los artículos 14, 17 y 29, en relación con la retroactividad de la ley, la expedición de los tribunales para administrar justicia, y de que las garantías individuales sólo pueden suspenderse por el Congreso de la Unión, mediante la petición del presidente de la República, de acuerdo con el consejo de ministros, en los casos de invasión y perturbación grave de la paz pública, o cualesquiera otros que pongan a la sociedad en grave peligro o conflicto; así, entre tanto no se acuerde la suspensión de garantías correspondientes, en la forma indicada, ni el Poder Legislativo de la Federación, ni los Poderes legislativos de los Estados, pueden expedir leyes que tengan como consecuencia la transgresión de las garantías individuales. Amparo civil en revisión 277/35. Fernández Justo Félix y coagraviado. 10 de septiembre de 1935. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.<sup>248</sup>

Ahora bien, aunque el Plan DN-III-E está concebido para auxiliar a la población civil afectada por cualquier tipo de desastre, es necesario tener en cuenta que es un plan militar, materializado con recursos humanos y

---

<sup>248</sup> Semanario Judicial de la Federación, Tercera Sala, Quinta Época, Tomo XLV, Tesis aislada, p. 4740.

materiales del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; es decir, es un instrumento operativo militar que establece lineamientos generales a los organismos del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, para realizar actividades de auxilio a la población civil.

La intervención de las instituciones militares, en materia de protección civil, encuentra su fundamento en la propia Ley General de Protección Civil, la cual menciona en su artículo 38 segundo párrafo que,

Las fuerzas armadas participarán en la atención de situaciones extraordinarias que requieran acciones inmediatas de protección civil dentro de cualquiera de los niveles de la estructura institucional, municipal o estatal, coordinándose con las mismas para tal efecto, realizando las tareas que les competen aun cuando no se haya declarado un estado de desastre.

Pero la participación del Ejército y la Fuerza Aérea en auxilio de la población civil debe ser excepcional, y no convertirse en la regla, ya que para brindar dicha asistencia existen las Unidades Estatales o Municipales de Protección Civil, así como las del Distrito Federal, quienes junto a los grupos de voluntarios deberán atender las emergencias ocasionadas por un desastre.

Los desastres naturales, tradicionalmente, han sido atendidos utilizando el Plan DN-III-E, con eficiencia pero haciendo uso de las fuerzas militares, las cuales deben mantenerse en los cuarteles según ordena la Constitución General de la República. Los desastres humanos, como es el caso de las epidemias, han aquejado poco a nuestra sociedad en los últimos años; aun así, la Ley General de Protección civil concibe como Fenómeno Sanitario-Ecológico a la calamidad que se genera por la acción patógena de agentes biológicos que atacan a la población, a los animales y a las cosechas, causando su muerte o la alteración de su salud. Las epidemias o plagas constituyen un desastre sanitario en el sentido estricto del término. En esta clasificación también se ubica la contaminación del aire, agua, suelo y alimentos.

No obstante, las emergencias epidemiológicas deben ser atendidas por una institucional diversa al Consejo Nacional de Protección Civil; esto es, la Secretaría de Salud, actividad que desarrolla por medio del Programa de Acción "Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica" (SINAVE); por ello, el Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012, señala la necesidad de "coordinar la capacitación del Sistema Nacional de Protección Civil y del Consejo de Seguridad Nacional en Salud sobre prevención y mitigación de

desastres sanitarios tipo pandemia”, con el objetivo de tener un sistema nacional homologado y con certificación en materia de capacitación de protección civil.

La Ley General de Salud faculta a la Secretaría de Salud para ejercer acción extraordinaria en materia de salubridad general, en caso de epidemia de carácter grave, peligro de invasión de enfermedades transmisibles, situaciones de emergencia o catástrofe que afecten al país; para ello, deberá integrar y mantener permanentemente capacitadas y actualizadas brigadas especiales que actuarán bajo su dirección y responsabilidad, y contarán con las siguientes facultades:

1. 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;
2. 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;
3. 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 éstos últimos;
4. Utilizar libre y prioritariamente los servicios telefónicos, telegráficos y de correos, así como las transmisiones de radio y televisión.

Asimismo, 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; una vez extinguidas las causas que hayan originado la declaración, el Presidente de la República expedirá un decreto por medio del cual se declare terminada dicha acción.

Durante el año 2009 la sociedad mexicana experimentó por primera ocasión una contingencia de tipo epidemiológico, de una magnitud no vista en años recientes, en la cual se ejercieron acciones por parte del Ejecutivo Federal y de la Secretaría de Salud basadas en las competencias que el sistema jurídico les otorga; unos cuantos meses después, se ha cuestionado

la dimensión de la epidemia, sobre todo por las medidas tomadas y los estragos sufridos por la economía nacional.<sup>249</sup>

Si bien es cierto que el Sistema Nacional de Protección Civil tiene como finalidad 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, la afectación de la planta productiva, la destrucción de bienes materiales, el daño a la naturaleza y la interrupción de las funciones esenciales de la sociedad<sup>250</sup>, es necesario reflexionar acerca de la necesidad de contar con procedimientos claros y precisos relativos a las acciones que deben llevarse a cabo durante una contingencia, máxime si se tienen en cuenta los alcances de las mismas, tanto económicos como jurídicos.

Hasta ahora no ha sido necesaria la suspensión de garantías para llevar a cabo las acciones en materia de protección civil, las catástrofes han sido atendidas con base en las disposiciones que la legislación secundaria contempla sobre el tema; pese a ello, es fundamental determinar los alcances de las potestades que la ley concede a las autoridades para atender desastres, y en qué momento debe accionarse el mecanismo señalado por el texto constitucional para suspender garantías individuales, siempre con el propósito de atender una emergencia.

---

<sup>249</sup> Véase El Universal.com.mx, *Europa acusa a OMS de “inflar” epidemia* [en línea], México, 2010, [citado 3-I-2010], Formato html, Disponible en Internet <http://www.eluniversal.com.mx/notas/651408.html> y El Universal.com.mx, *Exigen a Ssa explique posible exageración de la pandemia* [en línea], México, 2010, [citado 14-I-2010], Formato html, Disponible en Internet:

<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/174770.html>

<sup>250</sup> Artículo 10 de la Ley General de Protección Civil.

## **A manera de conclusión**

Durante varios lustros existió un Sistema Nacional de Protección Civil sin un marco jurídico específico, sirviéndole de apoyo una serie de disposiciones normativas dispersas e insuficientes; con el trabajo de los Congreso Locales y del Congreso Federal se ha creado un conjunto de preceptos, tanto constitucionales como legales y reglamentarios, a través de los cuales se apoyan las acciones y programas en materia de protección civil.

Sin embargo, todavía hay mucho por hacer, pues las legislaciones sólo sirven de apoyo pero el trabajo duro está en crear la cultura de prevención; además las leyes son perfectibles, de ahí la relevante tarea de actualizar las normas, incorporando cuestiones no previstas, o bien, corrigiendo complicaciones generadas por las mismas.

Existen asignaturas pendientes, el esfuerzo por generar un Sistema de Protección Civil no sólo recae en las autoridades, los ciudadanos somos parte importante en la atención y prevención de desastres, de ahí la trascendencia que reviste el tema de la Guardia Nacional, cuestión olvidada por nuestros gobernantes, pero de vital significación en el tema.



## Fuentes de consulta

ARTEAGA, Elisur, "El papel de los estados en un sistema nacional de protección civil", *Alegatos*, México, Núm. 4, septiembre-diciembre de 1986, pp. 48-50.

BURGOA, Ignacio, *Las garantías individuales*, 30ª ed., México, Porrúa, 1998.

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Foro Nacional: Hacia la construcción del marco jurídico de la protección civil mexicana*, México, Cámara de Diputados, Comisión de Protección Civil, LVII Legislatura, 1999.

-----, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 7ª ed., México, Cámara de Diputados, Senado de la República, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Miguel Ángel Porrúa, 2006, t. XIII.

CARBONELL, Miguel (coord.), *Diccionario de Derecho Constitucional*, 2ª ed., México, Porrúa, 2005.

CIENFUEGOS SALGADO, David y Luis Gerardo RODRÍGUEZ LOZANO (coords.), *Actualidad de los derechos públicos en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.

GONZÁLEZ ISUNZA, Enrique, "La construcción del marco jurídico federal de la protección civil", *Quórum. Suplemento*, México, núm. 61, agosto de 1998, pp. 29-34.

MATAMOROS CASTILLO, Martín, "Educación y protección civil", *Quórum. Suplemento*, México, núm. 61, agosto de 1998, pp. 22-27.

MONTIEL Y DUARTE, ISIDRO, *Estudios sobre Garantías Individuales*, México, Porrúa, México, 1991.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil*, México, Secretaría de Gobernación, 1986.

TRIGUEROS, Laura, "Una propuesta para implementar un sistema de protección civil", *Alegatos*, México, Núm. 4, septiembre-diciembre de 1986, pp. 45-47.

VÁZQUEZ OSORNO, María Estrella, "Por una cultura de la prevención ante los desastres", *Quórum. Suplemento*, México, núm. 61, agosto de 1998, pp. 13-21.