Seguridad Pública

UnADM
Universidad Abierta y a Distancia de México

Nombre de la asignatura

Protección civil

8º semestre

Clave:

LIC 01144844

Unidad 2. Marco jurídico administrativo de la Protección civil y la gestión del riesgo en México

División de Ciencias Sociales y Administrativas

Índice

Presentación de la Unidad 3
Propósito de la unidad 4
Competencia específica 4
Marco internacional de la Protección Civil y la ayuda humanitaria 5
Los convenios de Ginebra 10
Los protocolos adicionales 13
Marco jurídico Nacional del SINAPROC 16
Constitución, leyes generales y reglamentos en materia de Protección Civil 18
Leyes locales, estatales y municipales en materia de Protección Civil 19
Plan Nacional de Desarrollo 19
Programas del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) 20
Programa Nacional de Protección Civil 21
Subprograma de prevención 21
Subprograma de auxilio 22
Subprograma recuperación 25
Subprograma de apoyo 26
Programas estatales y municipales de Protección Civil 27
Programas especiales de Protección Civil 27
Programa Interno de Protección Civil 28
Planes DN-III y SMA 30

El Plan Marina de Auxilio a la población civil en casos y zonas de emergencia o desastre 39

El Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil 46

Cierre de la Unidad 48

Fuentes de consulta 48

Presentación de la Unidad

No es pertinente abordar el Marco Jurídico de la materia que nos ocupa sin antes recordar y reiterar que el capital humano que integra el Sistema de Seguridad Pública en general y el policiaco en particular, son prestadores de un servicio público, de donde se deriva un concepto que debe permear siempre: el principio de legalidad. Sin embargo en la práctica en ocasiones está ausente o incluso es inexistente. En este principio constitucional descansa el orden social, y es el freno jurídico del deber ser, tanto de quienes ejercen la autoridad como del ciudadano.

En esta unidad, se estudiará el marco jurídico y administrativo de la protección civil en contextos nacionales e internacionales con el objetivo de contrastar protocolos de acción y que las prácticas futuras en materia de prevención y atención a la ciudadanía cuando sucedan fenómenos perturbadores y/o catástrofes estén apegados a la legalidad.

Se estudiarán así mismo los programas y subprogramas que han sido diseñados a nivel municipal y estatal para contrastar lo que existe desde una perspectiva histórica, con los retos actuales que enfrenta el país y la seguridad pública en materia de protección civil.

Propósito de la unidad

ormación correcta y oportuna para identificar, analizar y monitorear permanentemente los riesgos potenciales naturales y icos, y prever diversos escenarios enfocados a la salvaguarda de la vida de las personas y su entorno.

Competencia específica

lea adecuadamente los instrumentos jurídico-administrativos idóneos para determinar los alcances y limitaciones del funcionario co y esbozar posibles propuestas de acción, mediante el análisis del marco jurídico de la Protección Civil en México.

Marco internacional de la Protección Civil y la ayuda humanitaria

El Diccionario de Derecho Internacional de los Conflictos Armados (2008) define al Derecho Internacional Humanitario como el empleado para poner de relieve los fines humanitarios del Derecho de los Conflictos Armados.

El documento en cuestión refiere que el Derecho de los Conflictos Armados es el conjunto de normas de Derecho Internacional de origen convencional o consuetudinario, específicamente destinadas a regular problemas acaecidos en periodos en que se presentan dichos conflictos que pueden ser internacionales o no internacionales. En la actualidad, la tendencia de este Derecho ha evolucionado, se circunscribe a un ámbito de competencia y tiene dos campos de acción, el que interviene en los sucesos que derivan de los conflictos armados nacionales o internacionales, y el referido a desastres y catástrofes naturales, este Derecho se rige por lo establecido en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y sus dos Protocolos Adicionales de 1977.

Como ya se señaló, México, como parte de la Comunidad Internacional, ha firmado diversos tratados relacionados con la protección de la persona humana, dentro de estos instrumentos se deben resaltar los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales, documentos garantes del Derecho Internacional Humanitario.

Sabías que...

¿El Comité Internacional de la Cruz Roja es agente de la implementación de los Convenios de Ginebra, guardián del Derecho Internacional Humanitario y de los Principios del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja? Así mismo es promotor y difusor del propio Derecho Internacional Humanitario, actor de la acción humanitaria por su propia iniciativa y de acuerdo con su mandato, es gestor de las actividades humanitarias cuando así lo solicita la comunidad internacional.

Por su parte, el Comité Internacional de la Cruz Roja es agente de la implementación de los Convenios de Ginebra, guardián del Derecho Internacional Humanitario y de los Principios del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, así como promotor y difusor del propio Derecho Internacional Humanitario, actor de la acción humanitaria por su propia iniciativa y de acuerdo con su mandato, es gestor de las actividades humanitarias cuando así lo solicita la comunidad internacional.
La protección y ayuda se hace patente a nivel internacional, lo mismo derivada de la intervención del Comité Internacional de la Cruz Roja en los términos que se han señalado, o bien con motivo de una resolución de Naciones Unidas a causa de un desastre natural, en tales casos la comunidad internacional se une para hacer frente a estas contingencias.

México participa en el Comité Especial de Operaciones de Paz, órgano subsidiario de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, establecido en 1965, y tiene como función principal analizar aspectos relacionados con las Operaciones de Paz de Naciones Unidas, en este aspecto, nuestro país contribuye al financiamiento de las Operaciones de Paz y se encuentra en el vigésimo tercer lugar como país aportador de recursos económicos y el primero en América Latina, además, es miembro del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de Paz, órgano subsidiario de la Asamblea General de Naciones Unidas, que tiene como función principal examinar y evaluar el desempeño de todas las Operaciones de Paz.

En el caso de desastres naturales, México ha realizado múltiples acciones de ayuda humanitaria al exterior del territorio nacional, a causa de fenómenos naturales como terremotos, huracanes y maremotos que afectaron a Irán, Haití, República Dominicana e Indonesia. Confirmando lo anterior, y con apego a los principios de su política exterior, México ha participado, entre otras, en las siguientes operaciones de ayuda humanitaria:

Un dato que no se puede omitir es la participación de las Fuerzas Armadas, antes de ese evento y posterior al mismo, la Armada de México y el Ejército Mexicano han sido las instituciones que por tradición y por su propia naturaleza siempre han atendido con recursos materiales, humanos, estructurales y doctrinarios propios la emergencia, apoyando a la población afectada, así lo muestra la historia. Antes y después del 1985, las actividades de atención a la población en caso de desastres, ahora denominada protección civil, eran asumidas por las instituciones castrenses, con gran eficiencia operativa. La Defensa Civil se encargó a las Fuerzas Armadas a través de un Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 1942, que instituye a la Defensa Civil, cuyo objeto fue coordinar actividades de protección civil, que aunque no se citan con el concepto que se conocen, en esencia son las mismas, prevenir y evitar daños en la población, el documento citado señalaba en su artículo 1° que:

> Se instituye en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos la Defensa Civil como un medio que debe poner en práctica la población misma, en cooperación con las autoridades civiles y militares, contra todo acto que lesione la soberanía, la integridad, el orden y la seguridad nacionales.

En el artículo 2° se establecía que:

> Depende únicamente del C. Presidente de la República quién la dirigirá por sí, por conducto de su Estado Mayor o por el de las autoridades militares respectivas, y continúa diciendo en su artículo 6°…que el Estado Mayor Presidencial es el órgano encargado del control, dirección y coordinación de los Comités Centrales de la Defensa Civil, y al efecto, auxiliado por la Defensa Nacional y la Marina, así como por las Comandancias de Región y de Zonas Militares y Navales.

Años después, otro Decreto Presidencial, publicado el 15 de octubre de 1945, deroga al anterior, señalando que:

…habiendo desaparecido la posibilidad de una agresión, en virtud de la victoria alcanzada por las Naciones Unidas contra los países totalitarios, significaba que había desaparecido el riesgo bélico de los bombardeos aéreos, la acción en nuestras costas de unidades navales adversarias o bien las actividades en todo el territorio de agentes enemigos, saboteadores, quintacolumnistas, propagandistas, etc.

A principios de la década de los años cincuenta, dichas actividades de protección quedaron organizadas en lo que se denominó **Plan de Auxilio a la Población Civil.** Posteriormente, la aplicación de este plan comprobó su eficacia, entre otras acciones, por el apoyo implementado tras el huracán de 1959, que afectó el Puerto de Manzanillo, Colima, y el de 1966, en el Puerto de Tampico, Tamaulipas, denominado Hilda. En 1973, derivado de un sismo que afectó a los estados de Veracruz y Puebla, por Acuerdo Presidencial se expide el **Plan de Emergencia**, el cual tenía como objetivo coordinar a las dependencias del gobierno federal para que pudieran asistir a la población en la etapa de atención durante la emergencia y en la de reconstrucción, además del establecimiento de un fideicomiso para las tareas de reconstrucción en las zonas más dañadas por el sismo y las inundaciones.

Sabías que...

En 1977, durante la administración del Presidente José López Portillo, se aprobó el Programa Nacional de Prevención y Atención de Emergencias Urbanas, como uno de los siete planes integrantes del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

La materia de Protección Civil ha evolucionado, pero con la imagen que hoy se conoce se inicia oficialmente como ya se mencionó, a partir de los sismos sufridos por la Ciudad de México en 1985, momento en que el país enfrenta grandes riesgos naturales de orden geológico, lo que obliga al Estado a organizarse para asumir el desastre en el que se encontraba inmerso y además prepararse para garantizar en el futuro la seguridad de las mayorías. Los sismos de septiembre de 1985 ocasionaron un desastre que superó la capacidad del gobierno, las organizaciones y la sociedad mexicanas, el cual despertó la necesidad de la organización de sociedad y gobierno en materia de protección civil.

La participación ciudadana, creada por la Comisión Nacional de Reconstrucción, se conformaba por 6 comités y 10 subcomités, de los primeros se consideran los siguientes: el de reconstrucción del área metropolitana de la Ciudad de México, de descentralización, de asuntos financieros, de auxilio social, de coordinación del auxilio internacional y el de prevención de seguridad civil.

Posteriormente, surgirían las Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), definido como un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diferentes grupos sociales y privados, con las autoridades de los estados y municipios, a fin de efectuar acciones de común acuerdo destinadas a la protección de los ciudadanos contra los peligros y riesgos que se presentan en la eventualidad de un desastre.

Años después se crea el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), según el Diario Oficial de la Federación del 20 Septiembre de 1988, el cual ha encaminado sus esfuerzos hacia la investigación, capacitación y difusión, entrando en operación el 11 mayo de 1990, fecha en que el ejecutivo creó formalmente el Consejo Nacional de Protección Civil, órgano consultivo y de coordinación de acciones, así como de participación social en la Planeación de la Protección Civil, presidido por el Presidente de la República e integrado

por 12 Secretarios de Estado y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con carácter permanente, y que contó con la participación de las demás Secretarías, los gobiernos estatales y municipales, los sectores privados, social, académico y guipo de voluntarios.

Más tarde, en el artículo 14 de la Ley General de Protección Civil, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo del año 2000, se deriva el procedimiento general de actuación denominado Auxilio a la población ante una situación de emergencia.

En México, en los tres niveles de gobierno, se ha trabajado para instrumentar diversos documentos jurídicos, administrativos y procedimentales, es cierto que este cúmulo de elementos constituyen una base importante, pero aún falta establecer una adecuada coordinación y control de acciones institucionales que aseguren que el enfrentamiento de los inevitables, y en gran parte impredecibles, fenómenos naturales, se haga con eficacia y eficiencia.

Los convenios de Ginebra

Son tratados multilaterales que encierran principios generales y normas permanentes escritas, cuyo carácter es obligatorio y universal para las altas partes contratantes, están destinados a proteger a las víctimas de los conflictos, como pueden ser combatientes (heridos y enfermos), prisioneros de guerra, náufragos, personas civiles, misiones religiosas, médicas, hospitales, transportes y materiales sanitarios, así como el respeto de los derechos fundamentales, intangibles y subjetivos de las personas protegidas. Contienen disposiciones relativas a condiciones, medidas de control de sus normas y la represión de conductas infractoras.

Hasta la fecha, el marco jurídico internacional del Derecho humanitario se funda principalmente en los cuatro convenios de Ginebra de 1949, por lo que estos instrumentos se consideran la base de esta materia.

Estos convenios fueron firmados y ratificados por México el 29 de octubre de 1952, y años después, el 10 de marzo de 1983, se procedió de la misma forma con el protocolo I, más tarde, el 16 de noviembre de 2006, el protocolo adicional III del 8 de diciembre de 2005, posteriormente, el plenipotenciario de México firmó *ad referéndum* el protocolo relativo a la aprobación de un signo distintivo adicional, adoptado en Ginebra el 8 de diciembre de 2005; el instrumento mencionado fue aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el 6 de marzo de 2008, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de mayo del mismo año. El instrumento de ratificación fue firmado por el Ejecutivo Federal el 29 de mayo de 2008 y fue depositado ante el Consejo Federal Suizo el 7 de julio del propio año.

No fue fácil llegar a concretar los convenios de 1949, los textos que hoy se conocen se analizaron y cuestionaron profundamente, pasó por el escrutinio riguroso de las altas partes y para llegar al acuerdo intervinieron opiniones basadas en política, costumbres, economía y hasta religión. No se profundiza en estos debates por su amplitud y los propios límites de esta unidad, por lo que a continuación se resumen únicamente los enunciados más generales e importantes de los contenidos de los convenios.

Los cuatro Convenios fueron aprobados el 12 de agosto de 1949 por la Conferencia Diplomática para elaborar Convenios Internacionales destinados a proteger a las víctimas de la guerra, celebrada en Ginebra en la misma fecha, entrando en vigor el 21 de octubre de 1950.

El Derecho Internacional Humanitario se encuentra esencialmente contenido en estos cuatro Convenios de Ginebra que son los siguientes:

- El Convenio I para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las Fuerzas Armadas en campaña
- El Convenio II para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las Fuerzas Armadas en el mar
- El Convenio III relativo al trato debido a los prisioneros de guerra
- El Convenio IV relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra

Años después estos Convenios se completaron con los protocolos adicionales de 1977 relativos a la protección de las víctimas de los conflictos armados.

(1) Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949. Relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales. Refuerza la protección de víctimas de conflictos armados internacionales y amplia definición a guerras de liberación nacional. 7 diciembre 1998.

(2) Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional. Refuerza protección a personas afectadas por conflictos armados internos, complementando el Artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra. 7 diciembre 1998.

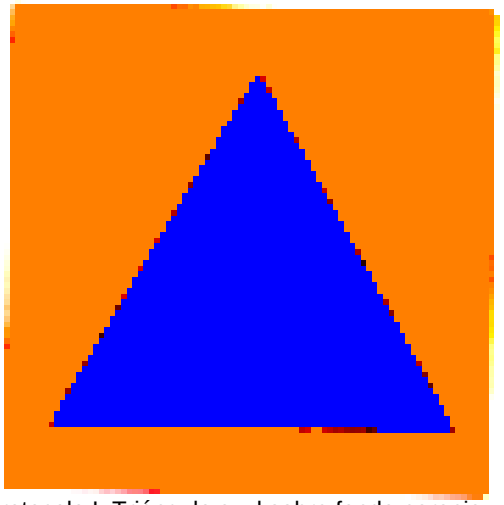
(3) Protocolo III adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la aprobación de un signo distintivo adicional, 8 diciembre 2005.

Los protocolos adicionales

En el Protocolo Adicional (I) de 1977 se establecen las primeras normas internacionales en materia de Protección Civil, señalando, entre otras cosas, que el personal que se desempeñe en esta actividad estará autorizado para usar una tarjeta de identidad que lo acredite para el desempeño de dichos servicios y se rige por las normas siguientes:

a) Prevé la posibilidad de que deban usar y portar armas ligeras individuales, en tal caso se hará mención en la tarjeta de identidad.
b) Se establece un signo distintivo internacional de protección civil, el que se presentará como un triángulo equilátero azul sobre fondo naranja, como en la figura siguiente:

Las características generales del emblema son:



Protocolo I. Triángulo azul sobre fondo naranja

a) El triángulo azul en una bandera, brazalete o dorsal, su fondo debe ser naranja.

b) Uno de los ángulos del triángulo debe apuntar hacia arriba, en forma vertical.

c) Ninguno de los tres ángulos debe contactarse con el borde del fondo naranja.

d) El tamaño debe ser de acuerdo como las circunstancias lo justifiquen.

e) Debe colocarse sobre superficie plana o en banderas que sean visibles desde todas las direcciones posibles y a cualquier distancia.

f) El personal debe estar provisto del signo distintivo en tocado y vestimenta.

g) De noche con visibilidad escasa, el signo podrá iluminarse y ser elaborado con materiales que permitan reconocimiento por medios técnicos de detección.

En el Protocolo Adicional número I de 1977, incluye una importante parte para definir algunos conceptos y dar claridad a la terminología o lenguaje utilizado, lo que apoya la unificación de criterios, su denominación es Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II).

Fue aprobado el 8 de junio de 1977 por la Conferencia Diplomática sobre la reafirmación y el desarrollo del Derecho Internacional Humanitario aplicable en los Conflictos Armados, entra en vigor el 7 de diciembre de 1978, señalando que su contenido desarrolla, completa y precisa el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, para aplicarse a los conflictos armados no cubiertos por el artículo 1 del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), que se desarrollen en territorio de una Alta Parte contratante, entre sus

fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados bajo la dirección de un mando responsable y que ejerzan sobre dicho territorio, un control que permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas.

Aunque también señala una excepción, ya que no se aplicará a situaciones de tensiones internas y disturbios interiores, como motines, actos esporádicos y aislados de violencia, y actos análogos, no conflictos armados.

En cuanto al ámbito de aplicación personal, se aplica sin distinción de raza, color, sexo, idioma, religión o creencia, opiniones políticas, origen nacional o social, fortuna, nacimiento u otra condición o cualquier otro criterio análogo y que se denomina *distinción de carácter desfavorable* a personas afectadas por un conflicto armado.

La ayuda internacional proveniente de gobiernos extranjeros a gobierno de nuestro país se gestionará a través, tanto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, como de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

La ayuda internacional proveniente de Organizaciones no Gubernamentales de carácter internacional para Organizaciones no Gubernamentales legalmente establecidas en el país, se gestionará a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los grupos voluntarios registrados en su especialidad, a convocatoria expresa de la autoridad, participarán en los diferentes programas o subprogramas de reconstrucción, de acuerdo a sus capacidades.

Marco jurídico Nacional del SINAPROC

Los tres niveles de gobierno tratarán en todo momento que los programas y estrategias dirigidas al fortalecimiento de los instrumentos de organización y funcionamiento de las instituciones de protección civil se sustenten en un enfoque de gestión integral del riesgo.

La organización y la prestación de la política pública de protección civil corresponden al Estado, quien deberá realizarlas en los términos de esta Ley y de su Reglamento, por conducto de la federación, los estados, el Distrito Federal, los municipios y las delegaciones, en sus respectivos ámbitos de competencia.

La Secretaría deberá promover la interacción de la protección civil con los procesos de información, a fin de impulsar acciones a favor del aprendizaje y práctica de conductas seguras, mediante el aprovechamiento de los tiempos oficiales en los medios de comunicación electrónicos.

Las autoridades de protección civil, enumeradas en el artículo 27 de la Ley General de Protección civil, deberán actuar con base en los siguientes principios:

- Prioridad en la protección a la vida, la salud y la integridad de las personas.
- Inmediatez, equidad, profesionalismo, eficacia y eficiencia en la prestación del auxilio y entrega de recursos a la población en caso de emergencia o desastre.
- Subsidiariedad, complementariedad, transversalidad y proporcionalidad en las funciones asignadas a las diversas instancias del gobierno.
- Publicidad y participación social en todas las fases de la protección civil, pero particularmente en la de prevención.
- Establecimiento y desarrollo de una cultura de la protección civil, con énfasis en la prevención en la población en general.
- Legalidad, control, eficacia, racionalidad, equidad, transparencia y rendición de cuentas en la administración de los recursos públicos.
- Corresponsabilidad entre sociedad y gobierno.
- Honradez y de respeto a los derechos humanos.

Constitución, leyes generales y reglamentos en materia de Protección Civil

La estructura lógico formal de la norma jurídica está constituida por tres elementos, el supuesto de hecho, el efecto jurídico y el vínculo del deber ser. La norma jurídica no es sólo un juicio hipotético, es decir, una concepción lógico formal, es un esquema conductual que disciplina la convivencia humana en un lugar y momento, mediante la prescripción de derechos y deberes cuya observancia puede ser impuesta coactivamente. La norma jurídica se define como la base de una estructura interna y la finalidad que persigue, lo que se traduce como funcionalidad, su objetivo es establecer directa o indirectamente reglas de conducta, reglas que son tuteladas por el *ius imperium* del estado. El sistema u ordenamiento jurídico es el conjunto de normas jurídicas, de alcance general o particular, escritas o no escritas, emanadas de autoridad estatal o de la autonomía privada, vigentes en un estado (Neiser y Ortiz).

En México el orden jurídico nacional tiene una estructura cuya base es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta jerarquía está establecida en el artículo 133 de dicho ordenamiento, el cual señala:

- Las **Leyes Generales** son consideradas como ordenamientos marco en determinada materia, como es el caso de la Ley General de Protección Civil, las que deben alinearse a la Carta Magna, a su vez son la base de las leyes estatales y municipales en dicha materia.
- **Los reglamentos en términos genéricos** son un conjunto ordenado de preceptos, cuya facultad de emisión corresponde al Poder Ejecutivo, justamente para concretar y operar la ejecución de una ley, para lograr el funcionamiento de una materia, un servicio o actividad, como es el caso de los Reglamentos Internos Institucionales en los que deben aterrizarse los ordenamientos superiores en materia de Protección Civil.

Leyes locales, estatales y municipales en materia de Protección Civil

De acuerdo con los términos constitucionales las Leyes Locales, son las Constituciones estatales las que deben estar alineadas a los contenidos de la Carta Magna, es decir, no deben contrariarse. En materia de Protección Civil, las Constituciones estatales deben contener la base de esta materia en su jurisdicción, para que a partir de ésta se legisle y reglamente la materia tanto a nivel estatal como municipal.

Plan Nacional de Desarrollo

El Sistema Nacional de Protección Civil 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.

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

- **Identificación y análisis de riesgos,** como sustento para la implementación de medidas de prevención y mitigación.

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

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

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

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

- **Establecimiento de un sistema de certificación de competencias**, que garantice un perfil adecuado en el personal responsable de la protección civil en los tres órdenes de gobierno.

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

Programas del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC)

El Programa Nacional, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, es el conjunto de objetivos, políticas, estrategias, líneas de acción y metas para cumplir con el objetivo del Sistema Nacional, según lo dispuesto por la Ley de Planeación.

El Programa Nacional estará basado en los principios que establece esta Ley, la Ley de Planeación, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y demás normatividad en materia de planeación, transparencia y rendición de cuentas.

En la elaboración de los programas de protección civil de las entidades federativas, municipios y delegaciones, deberán considerarse las líneas generales que establezca el Programa Nacional, así como las etapas consideradas en la Gestión Integral de Riesgos y conforme lo establezca la normatividad local en materia de planeación.

Programa Nacional de Protección Civil

Subprograma de prevención

Acciones dirigidas a controlar el riesgo, evitar o mitigar el impacto destructivo de los desastres sobre la vida y bienes de la población, la planta productiva, los servicios públicos y el medio ambiente.
En este subprograma se consideran todos aquellos proyectos de investigación, de desarrollo tecnológico, difusión y capacitación que contribuyan a la reducción del efecto de los desastres sobre la población y su entorno.
Asimismo, se incluye la integración de un sistema de información sobre el riesgo de desastres detallado a nivel municipal y de comunidades en zonas de riesgo, a través del Atlas Nacional de Riesgos (ANR).

- Fenómeno geológico
- Fenómeno hidrometeorológico
- Fenómenos socio-organizativos

Calamidad generada por motivo de errores humanos o por acciones premeditadas que se dan en el marco de grandes concentraciones o movimientos masivos de población.

Subprograma de auxilio

Acciones destinadas primordialmente a salvaguardar la vida de las personas, sus bienes y la planta productiva, y a preservar los servicios públicos y el medio ambiente, ante la presencia de un agente destructivo. Conforme al artículo 14 de la Ley General de Protección Civil, en una situación de emergencia el auxilio a la población debe constituirse en una función prioritaria de la protección civil, por lo que las instancias de coordinación deberán actuar en forma conjunta y ordenada. El subprograma de auxilio contempla diez funciones básicas de respuesta que a continuación se describen, las cuales no necesariamente se desarrollan en orden secuencial:

Alertamiento. Acción que tiene por objeto informar de manera oportuna, precisa y suficiente a las autoridades responsables de participar en las acciones de respuesta y a la población sobre la presencia o impacto de un agente perturbador, con el fin de salvaguardar su integridad, sus bienes, la planta productiva y el medio ambiente y garantizar el funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad.

Planes de emergencia. Instrumento orientado a dar una respuesta oportuna, adecuada y coordinada ante una situación de emergencia con la finalidad de minimizar los daños en el menor tiempo posible. Consiste en la planeación y organización de las acciones, personas, servicios y recursos disponibles con base en el análisis de riesgos y la evaluación de sus consecuencias.

Coordinación de la emergencia. Consiste en el establecimiento de sistemas y mecanismos para la adecuada coordinación de las dependencias, entidades, organismos, sectores y recursos que intervienen en las acciones de atención durante una situación de emergencia o desastre.

Evaluación de daños. Consiste en evaluar y cuantificar los daños producidos por un fenómeno perturbador para determinar la dimensión física y social de las afectaciones, la estimación de la pérdida de vidas humanas y bienes, las necesidades que deben satisfacerse y la determinación de posibles y nuevos riesgos.

Esta función se desarrolla en dos vertientes:

1. Una evaluación inicial de daños y necesidades, cuyo objetivo es conocer las afectaciones del fenómeno perturbador sobre la población, sus bienes, infraestructura y entorno, y determina las necesidades urgentes que deben ser atendidas. Considera daños humanos y materiales. Es recomendable que la evaluación inicial de daños y necesidades se realice durante las primeras ocho horas después de ocurrido el fenómeno, siempre y cuando las condiciones lo permitan y no pongan en riesgo la vida de las personas que llevarán a cabo la evaluación. Dicha evaluación deberá hacerse por los cuerpos de Protección Civil Municipal y/o Estatal, por contar con la preparación y equipo adecuado.

La evaluación inicial de daños y necesidades podrá ser completada con evaluaciones complementarias que muestren mayores detalles sobre la afectación en salud, líneas vitales (agua, energía, alcantarillado, comunicaciones, transportes, combustibles), vivienda y edificios públicos y detecten puntos críticos de rehabilitación.

2. La segunda vertiente consiste en la instalación del Comité de Evaluación de Daños conforme a las reglas de Operación del Fondo de Desastres Naturales vigentes, en donde participan las entidades federativas, dependencias federales y el Sistema Estatal de Protección Civil, el cual tiene por objetivo evaluar y cuantificar los daños producidos por un fenómeno perturbador en particular. Las actividades que corresponde desarrollar a cada una de las instancias de coordinación se describen en el Subprograma de Recuperación.

5. **Seguridad.** Acciones de protección a la población contra riesgos de cualquier tipo, susceptibles de afectar la vida, la paz social y bienes materiales en una situación de emergencia o desastre.

6. **Búsqueda, salvamento y asistencia**. Búsqueda, acción o efecto de localizar a personas reportadas como extraviadas o perdidas; salvamento, acción o efecto de salvar o salvaguardar a la población que se ubique en zonas catalogadas de alto riesgo para su traslado a zonas o lugares que garanticen su seguridad ante un peligro; asistencia, conjunto de acciones de ayuda que se presta a la población de carácter médico, jurídico, social o beneficencia.

7. **Servicios estratégicos, equipamiento y bienes.** Función orientada a atender los daños causados por un fenómeno perturbador a los bienes de la colectividad, de importancia decisiva para su sostén y desarrollo; y reorganizar los servicios, ofreciendo, en su caso, alternativas de prestación.

8. **Salud**. Acciones orientadas a proporcionar los servicios médicos necesarios que permitan salvar vidas, prevenir enfermedades y evitar epidemias ante una emergencia o desastre.

9. **Aprovisionamiento.** Acción orientada a suministrar víveres, agua, medicamentos, material de abrigo y otros elementos necesarios para la población afectada y aquella localizada en refugios temporales.

10. **Comunicación social de la emergencia.** Acción orientada a brindar información oportuna y veraz a la población e instituciones, creando confianza, reduciendo la ansiedad y diluyendo rumores. Proceso orientado a la reconstrucción y mejoramiento del sistema afectado (población y entorno), así como a la reducción del riesgo de ocurrencia y la magnitud de los desastres futuros.

Subprograma recuperación

La reconstrucción inicial y vuelta a la normalidad constituye, como su misma expresión significa, un momento de transición entre la emergencia y un estado nuevo, que consiste en fortalecer la cohesión de la sociedad afectada para mejorar sus condiciones de vida. Este proceso inicia con la instalación del Comité de Evaluación de Daños y acciones de contraloría social, para que la población vigile, en términos de honradez y eficiencia, la entrega de recursos.

La participación social y de los grupos voluntarios. En el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, es la respuesta organizada, solidaria, espontánea y temporal de grupos e individuos de la sociedad civil en acciones de prevención, auxilio y apoyo a la población, así como en la evaluación de daños, recuperación y acciones de contraloría social.

El representante acreditado de los grupos voluntarios cuenta con un registro vigente ante las autoridades de protección civil, a convocatoria expresa participa en forma directa, activa y organizada en las reuniones de prevención que convoque la autoridad estatal, municipal o delegacionales de protección civil en acciones preventivas y disminución de la vulnerabilidad, tales como: capacitación, difusión, promoción de la cultura de protección civil y análisis de riesgos.

Con base en los convenios celebrados con las autoridades de protección civil, estatales, municipales o delegacionales, se establecen puentes de comunicación, y de ser factible, a través de las frecuencias de radiocomunicación con que cuentan dichas autoridades, implementando un código de conducta.

Las autoridades de protección civil en sus tres niveles de gobierno, y con apego a la disponibilidad de recursos, proporcionarán una capacitación integral y multidisciplinaria a los grupos voluntarios registrados en materia de protección civil, con la finalidad de que éstos proporcionen una mejor respuesta.

La Coordinación General de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación difundirá, a los Directores Estatales de Protección Civil, el Padrón Nacional de Grupos Voluntarios registrados.

Grupos voluntarios: En materia de Protección Civil, la propia definición del sistema nos lleva a la obligatoriedad de la sociedad en su conjunto, además, los antecedentes en cuanto a los desastres que ha enfrentado nuestro país, la solidaridad de los mexicanos ha sido más que probada, más aun si nos referimos a la sociedad organizada como los Grupos Voluntarios, que deben estar debidamente registrados en la Secretaría de Gobernación. Estos grupos tienen en el Manual de Organización y Operación del SINAPROC, una específica participación en el programa de Auxilio.

Subprograma de apoyo

El representante acreditado de los Grupos Voluntarios con registro vigente ante las autoridades de protección civil, a convocatoria expresa, participa de manera ordenada y bajo la coordinación de las autoridades de protección civil en los centros de operación municipales, delegacionales y/o de las entidades federativas, en el desarrollo de tareas específicas de su competencia.

Con el fin de establecer un puente de comunicación redundante para el apoyo y la atención de la emergencia o desastre, de ser factible con base a la normatividad vigente, se incluirá a los grupos voluntarios registrados ante las autoridades de protección civil en las reuniones de los Consejos Estatales y Municipales de protección civil.

La Coordinación General de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación otorgará una constancia anual a los Grupos Voluntarios registrados a nivel nacional o regional, notificando de ello a las Autoridades de Protección Civil en sus tres niveles de gobierno.

La actuación de Grupos Voluntarios se sujetará al Marco de Conducta que permite su actuación imparcial.

En situación de emergencia o desastre, la autoridad de protección civil o la Coordinación General de Protección Civil, implementará los procedimientos de coordinación y articulación a través de un sistema de Comando de Incidentes.

Programas estatales y municipales de Protección Civil

En la elaboración de los programas de protección civil de las entidades federativas, municipios y delegaciones, deberán considerarse las líneas generales que establezca el Programa Nacional, así como las etapas consideradas en la Gestión Integral de Riesgos y conforme lo establezca la normatividad local en materia de planeación.

Programas especiales de Protección Civil

Los Programas Especiales de Protección Civil son el instrumento de planeación y operación que se implementa con la participación corresponsable de diversas dependencias e instituciones, ante un peligro o riesgo específico derivado de un agente perturbador en un área o región determinada, que involucran a grupos de población específicos y vulnerables, y que por las características previsibles de los mismos, permiten un tiempo adecuado de planeación, con base en las etapas consideradas en la Gestión Integral de Riesgos.

Programa Interno de Protección Civil

Es el 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 proteger a las instalaciones, bienes e información vital, ante la ocurrencia de una calamidad.

El objetivo es establecer las acciones preventivas y de auxilio destinadas a salvaguardar la integridad de todas las personas que se encuentren dentro del edificio o construcción en el momento de la eventualidad de un desastre.

El Programa Interno de Protección Civil se lleva a cabo en cada uno de los inmuebles para mitigar los riesgos previamente identificados y estar en condiciones de atender la eventualidad de alguna emergencia o desastre.

El desarrollo del programa se basa en la **normatividad**, tanto general como particular, así como en las medidas y dispositivos de protección, seguridad y autoprotección para personal, usuarios y bienes.

Para la implementación del Programa Interno de Protección Civil cada instancia a la que se refiere el artículo siguiente, deberá crear una estructura organizacional específica denominada Unidad Interna de Protección Civil que elabore, actualice, opere y vigile este instrumento en forma centralizada y en cada uno de sus inmuebles.

Para el caso de las unidades hospitalarias, en la elaboración del programa interno se deberán tomar en consideración los lineamientos establecidos en el Programa Hospital Seguro.

Los inmuebles e instalaciones fijas y móviles de las dependencias, entidades, instituciones, organismos, industrias o empresas pertenecientes a los sectores público, privado y social, a que se refiere el Reglamento de esta Ley, deberán contar con un Programa Interno de Protección Civil.

Dicho programa deberá ser elaborado, actualizado, operado y vigilado por la Unidad Interna de Protección Civil, la que podrá ser asesorada por una persona física o moral que cuente con el registro actualizado correspondiente, de acuerdo con lo que se establece en el artículo 11 de esta Ley.

El programa interno de Protección Civil de cualquier nivel debe tomar como base lo establecido en el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil y los tres subprogramas que prevé el Programa Nacional de la materia, como son:

Planes DN-III y SMA

El PLAN DN-III. El Artículo 3º de la Ley del Servicio Militar señala que la Secretaría de la Defensa Nacional prestará toda clase de ayuda a las autoridades educativas de estados en que se haya coordinado con la Federación en esta materia para el cumplimiento de las fundaciones de instrucción militar y de defensa civil a que se refiere la fracción I del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de intensificar la eficacia de la instrucción y unificar los sistemas para impartirla y de controlar los resultados.

El Plan DN-3-E de auxilio a la población en casos de desastre tiene como base jurídica el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que tiene como propósito:

"Aminorar o limitar los efectos de un desastre, mediante las medidas preventivas y de urgencia coordinando los apoyos proporcionados por las dependencias de la administración pública federal, centralizada, paraestatal organismos privados, agrupaciones cívicas voluntarias y ciudadanía en general."

Pudieran parecer extemporáneo lo que se expone, pero, el hecho es que al sobrevenir el desastre sísmico del 19 y 20 de septiembre, la mayor parte de la población no conocía el Plan DN-3-E.

Cuando sobreviene un desastre, el plan DN - 3 - E entra en acción, en tal virtud, la comunidad vive prácticamente dentro de un régimen de emergencia, por lo mismo, la población civil debe ser llamada a cooperar con la Secretaría de la Defensa Nacional, o bien, con otros organismos que se designen para salvaguardar la vida, propiedades, instituciones, industrias, así como la pronta recuperación de la comunidad en tarea.

El MOOSNPC, en el subprograma de prevención establece que a la SEDENA le corresponde:

- Actualizar permanentemente los planes de auxilio a la población civil, considerando nuevas tecnologías, experiencias, simulacros, estudios técnicos y científicos, con la finalidad de controlar riesgos, evitar o mitigar el impacto destructivo de los desastres sobre la vida y bienes de la población, planta productiva, servicios públicos y el medio ambiente.
- Difundir las acciones necesarias tendientes a la realización de ejercicios y simulacros para la orientación y capacitación del personal, tanto en los planes internos como en los de auxilio a la población, en forma particular o en coordinación con las dependencias de los sectores público y privado involucradas en el Sistema Nacional de Protección Civil.
- Establecer el Programa Interno de Protección Civil para el personal, instalaciones, bienes e información de la Secretaría.
- Promover, en el ámbito de sus funciones y atribuciones, la cultura de protección civil entre la población.

Fenómeno meteorológico

- Actualiza permanentemente los planes de auxilio civil, considerando nuevas tecnologías, experiencias, simulacros, estudios técnicos y científicos, con la finalidad de controlar riesgos, evitar o mitigar el impacto destructivo de los desastres sobre la vida y bienes de la población, planta productiva, servicios públicos y el medio ambiente.

- Difunde las acciones necesarias tendientes a la realización de ejercicios y simulacros para la orientación y capacitación del personal, tanto en planes internos como en los de auxilio a la población, en forma particular o en coordinación con las dependencias de los sectores público y privado, involucradas en el Sistema Nacional de Protección Civil.

- Coadyuva con el Servicio Meteorológico Nacional en el monitoreo, detección, pronóstico y reconocimiento de fenómenos de origen hidrometeorológico.

- Realiza en coordinación con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y con la Comisión Nacional del Agua, el mantenimiento y vigilancia de instalaciones y sistemas hidráulicos.

Fenómeno químico

- Identifica aquellas instalaciones a su cargo que pudieran causar daños a la población y su entorno, en caso de ocurrencia de un siniestro en su interior provocado por fenómenos de origen químico.

- Determina la vulnerabilidad de las áreas de población aledañas y del sistema ecológico, considerando la peligrosidad de sus procesos productivos y de los mecanismos de almacenamiento de materiales.

- Con base en la vulnerabilidad detectada, establece medidas, recomendaciones y acciones de prevención.

- Supervisa y coordina los procesos de producción, almacenamiento y comercialización de artificios pirotécnicos en todas sus modalidades.

Fenómeno sanitario-ecológico

- Apoya para la prevención, combate y control de enfermedades epidémicas como consecuencia de la ocurrencia de los desastres.

Fenómeno socio-organizativo

- Elabora planes de emergencia y efectúa la vigilancia del territorio nacional, proporcionando protección y seguridad a los diversos núcleos de población y a los sistemas de subsistencia.

- **Corresponsabilidad:**

- Apoya a las autoridades de protección civil para efectuar el alertamiento de la población amenazada por la ocurrencia de alguna calamidad, en su zona o jurisdicción, empleando para ello los sistemas, los medios y las estrategias de comunicación a su alcance.

- Participa en el Grupo Interinstitucional de Análisis y Coordinación para Ciclones Tropicales, con el propósito de definir los niveles y zonas de alertamiento y emitir recomendaciones a la población.

- **Planes de emergencia:**

- Se constituye en enlace con las autoridades estatales y municipales para atender coordinadamente en su ámbito de competencia las situaciones de emergencia ocasionadas por fenómenos perturbadores recurrentes o imprevisibles.
- Revisa sus planes específicos de emergencia y disponibilidad de recursos humanos, materiales y financieros.

Coordinación de la emergencia

Corresponsabilidad:

- Apoya al Sistema Estatal de Protección Civil y Sistema Municipal de Protección Civil en la coordinación de las acciones de auxilio a las personas afectadas.
- Apoya al Sistema Estatal de Protección Civil y Sistema Municipal de Protección Civil en las tareas de transporte y evacuación preventiva de la población expuesta.

Evaluación de daños

Corresponsabilidad:

- Apoya el reconocimiento físico y el registro de daños sufridos por la población en cuanto a pérdida de vidas humanas, heridos, atrapados y damnificados, dentro del ámbito de su competencia.
- Efectúa el reconocimiento y evaluación de los daños sufridos en los sistemas del sector a su cargo, identificando las consecuencias que en este renglón se puedan tener a corto y mediano plazo, a fin de tomar las medidas pertinentes.

Seguridad

- **Corresponsabilidad:**
  - Se coordina con los Sistemas de Seguridad pública estatal y municipal para mantener el orden, evitando duplicidad de funciones y recursos.

Búsqueda y salvamento

- **Corresponsabilidad:**
  - Apoya al Sistema Estatal de Protección Civil y Sistema Municipal de Protección Civil en la organización, coordinación y realización de las labores de búsqueda, rescate, asistencia y control de riesgos.
  - Proporciona los recursos humanos y materiales de que dispone para atender a las acciones específicas de búsqueda, rescate, evacuación, asistencia y saneamiento

Servicios estratégicos, equipamiento y bienes

- **Corresponsabilidad:**

- Proporciona los equipos de transporte y de comunicación de que dispone, así como los recursos humanos que los operen, para apoyar las acciones de auxilio.
- Coadyuva en las actividades de remoción de escombros en vías de comunicación.

Servicios estratégicos

- Apoya las tareas de recuperación básica de los servicios estratégicos.

Salud

- Apoya al Sistema Estatal de Protección Civil y Sistema Municipal de Protección Civil en la organización, coordinación y realización de las labores de salud, asistencia médica y saneamiento.
- Proporciona los recursos humanos y materiales de que dispone para atender a las acciones específicas de salud, asistencia médica y saneamiento.

Aprovisionamiento

- **Corresponsabilidad:**
- Apoya al Sistema Estatal de Protección Civil y al Sistema Municipal de Protección Civil en las acciones de distribución de bienes y productos básicos y, en su caso, de la ayuda humanitaria entre la población afectada para garantizar su transparencia y legalidad.

Subprograma de recuperación

EL PLAN MARINA la Armada de México, a través del *Plan Marina*, de auxilio a la población civil en zonas y casos de desastre o emergencia, posee toda una historia institucional de apoyo a la población, así lo demuestra la memoria remota y reciente, como a continuación se cita.

La Armada de México históricamente ha estado vinculada en labores de búsqueda, rescate y salvamento de la vida humana en el mar, especialmente en los casos de fenómenos meteorológicos que han sorprendido en alta mar a buques mercantes, pesqueros y pescadores ribereños.

En la década de los 40, al incrementarse las actividades marítimo-pesqueras en nuestro país, aumentó el número de casos de accidentes tales como hundimientos, varaduras y encallamientos que requirieron la intervención de los mandos navales para el salvamento de la vida humana en la mar.

Lo anterior y el efecto de los fenómenos meteorológicos en la población costera, crearon la necesidad de extender las actividades de protección a los habitantes de los puertos y congregaciones de ambos litorales.

Dichas actividades de protección quedaron organizadas a principios de la década de los 50, en lo que desde el inicio recibió el nombre de Plan de Auxilio a la Población Civil.

La aplicación de este plan comprobó su eficacia, entre otros, en las acciones de apoyo implementadas como consecuencia del huracán que afectó al Puerto de Manzanillo en el año de 1959 y con las acciones en el Puerto de Tampico, tras el paso del huracán Hilda en el año de 1966. Cabe mencionar que en esta última, los primeros helicópteros utilizados en apoyo a la población civil fueron los pertenecientes al primer escuadrón de la Armada de México, con base en Veracruz.

En la Ciudad de México se creó la Brigada de Rescate y Salvamento en el año de 1970, integrada con vehículos anfibios, equipo de buzos, personal de sanidad, comunicaciones navales, grupos de embarcaciones menores y trabajadoras sociales. La citada brigada tenía como finalidad apoyar a la población civil en el área metropolitana en casos de desastre, principalmente en las colonias aledañas al Distrito Federal, así como en los estados circundantes.

Esta brigada participó, entre otras actividades, en las siguientes operaciones de rescate y salvamento: Río Lerma, navegando sobre el cauce principal del Río Lerma a partir de la población de Salamanca, Guanajuato, hasta la Piedad, Michoacán, en el año de 1974, habiendo auxiliado aproximadamente a 15 mil 500 personas. Vega de Meztitlán, Hidalgo, se proporcionó auxilio a la población civil en las inundaciones provocadas por el desbordamiento de los Ríos Grande y Tulancingo en el año de 1974, habiendo evacuado aproximadamente a 35 mil personas.

Al año siguiente se proporcionó el mismo apoyo con motivo de las fuertes lluvias registradas en el citado lugar. Río Pánuco, Veracruz, se proporcionó apoyo a la población civil en el año de 1975, que resultó afectada por las intensas lluvias que provocaron inundaciones.

Como ya se mencionó, con fundamento en los principios constitucionales y leyes reglamentarias, la Secretaría de Marina- Armada de México estableció el Plan MARINA, cuyo objetivo es auxiliar a la población civil en casos y zonas de emergencia o desastre, actuando por sí o conjuntamente con el Ejército, Fuerza Aérea y con las dependencias del Gobierno Federal, los Gobiernos Estatales y Municipales, los sectores privado y social, así como en coordinación con las autoridades de las unidades de Protección Civil correspondientes.

Su ejecución se activa ante la alta probabilidad de ocurrencia de una calamidad. El personal de la Armada, bajo su correspondiente Mando Naval, actúa en forma inmediata coordinando las acciones como lo establece el Sistema Nacional de Protección Civil.

El Plan Marina de Auxilio a la población civil en casos y zonas de emergencia o desastre

Este instrumento operativo toma su fundamento principal en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica de la Armada de México y la Ley General de Protección Civil.

La operación reactiva que regula se detona ante situaciones cuyo impacto provoca cualquier tipo de fenómeno perturbador, que afecta de manera significativa a la sociedad, sus bienes, planta productiva, servicios públicos y medio ambiente.

Señala el Plan que la magnitud de los daños será mayor mientras se incrementa la densidad de población concentrada en los grandes núcleos y en zonas de riesgo. Por tal motivo, es una necesidad prioritaria que las diversas autoridades del orden federal, estatal o municipal, determinen e implementen acciones de protección civil apropiadas para la prevención, auxilio y recuperación de la población ante la eventualidad de una emergencia o desastre.

Tales situaciones caen en el ámbito de competencia y responsabilidad de la Secretaría de Gobernación, quien se apoya, entre otras dependencias, en la Secretaría de Marina-Armada de México dentro del marco del Sistema Nacional de Protección Civil.

La Ley Orgánica de la Armada de México asigna a la institución, dentro de otras atribuciones, la de auxiliar a la población en casos y zonas de desastre o emergencia. Por lo que en cumplimiento a las instrucciones del mando supremo y de la ley de la materia, la Secretaría de Marina dispone la implementación y actualización permanente de los Planes de Auxilio a la Población Civil en cuatro diferentes niveles: nacional, de litoral, regional y local, y cada uno con tres fases de aplicación: prevención, auxilio y recuperación.

La Fase de prevención está encaminada a evitar y/o mitigar los efectos destructivos de un fenómeno perturbador, antes que sus efectos impacten en un área geográfica.

La Fase de auxilio a la población civil en casos y zonas de emergencia o desastre. La Secretaría de Marina elabora su plan de auxilio, considerándolo como el conjunto de acciones de respuesta para proteger a las personas de manera individual y a la sociedad, ante la amenaza o impacto de agentes destructivos de origen:

1. Geológico
2. Hidro-meteorológico
3. Químico-tecnológico
4. Sanitario-ecológico
5. Socio-organizativo

Misión. Auxiliar a la población civil en casos y zonas de emergencia o desastre, actuando por sí o conjuntamente con las dependencias federales, estatales y municipales y los sectores privado y social, con el fin de evitar o minimizar el efecto de agentes destructivos o calamidades naturales que se presenten en contra de la población y su entorno.

Ejecución. Los mandos navales auxiliarán a la población civil en casos y zonas de emergencia o desastre, actuando en forma coordinada con las autoridades federales, estatales y municipales, así como organismos privados integrantes de los consejos estatales y locales de protección civil de su área jurisdiccional, con el fin de evitar y/o minimizar los efectos de un agente destructivo, cuya ocurrencia sea probable o inminente, de acuerdo a las fases establecidas en el anexo “a” “concepto de las operaciones”.

Subprograma de prevención

- **Fenómeno hidrometeorológico**

  - ✓ Actualiza permanentemente los planes —general, regionales, subregionales y locales— de auxilio a la población civil, considerando nuevas tecnologías, experiencias, simulacros, estudios técnicos y científicos, con la finalidad de controlar riesgos, evitar o mitigar el impacto destructivo de los desastres sobre la vida y bienes de la población, planta productiva, servicios públicos y el medio ambiente.
  - ✓ Opera los sistemas de detección, monitoreo y pronóstico provocados por ciclones tropicales.
  - ✓ Establece la coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal e instituciones del sector privado para la investigación y desarrollo marítimo, así como para la prevención, control, vigilancia y protección del medio marino, de conformidad a las disposiciones aplicables.
  - ✓ Establece la coordinación con instituciones nacionales y extranjeras a fin de intercambiar, registrar y mantener actualizada la información oceanográfica nacional.

- ✓ Efectúa en coordinación con las dependencias competentes estudios de organismos y otros recursos, a fin de detectar y aprovechar las reservas potenciales marítimas del país.

Fenómeno químico tecnológico

- ✓ Identifica aquellas instalaciones a su cargo que pudieran causar daños a la población y su entorno, en caso de ocurrencia de un siniestro en su interior, causado por fenómenos destructivos de origen químico.
- ✓ Determina la vulnerabilidad de las áreas de población aledañas y del sistema ecológico, considerando la peligrosidad de sus procesos productivos y de los mecanismos de almacenamiento de materiales.
- ✓ Con base en la vulnerabilidad detectada, establece medidas, recomendaciones y acciones de prevención.

Fenómeno sanitario ecológico

- ✓ Fortalece las medidas de prevención ante la contaminación en su ámbito de competencia, opera y actualiza el Programa de Contingencias para Combatir y Controlar Derrames de Hidrocarburos y otras Substancias Nocivas en el Mar.

Fenómeno socio organizativo

- ✓ Elabora planes de emergencia, efectúa la vigilancia en las zonas costeras y en las áreas de su jurisdicción a fin de dar protección y seguridad a la población y sistemas de subsistencia.

Subprograma de auxilio

- **Corresponsabilidad:**

  - Apoya a las autoridades de protección civil para efectuar el alertamiento de la población amenazada por la ocurrencia de alguna calamidad, en su jurisdicción, empleando para ello los sistemas, los medios y estrategias de comunicación a su alcance.
  - Participa en el Grupo Interinstitucional de Análisis y Coordinación para Ciclones Tropicales, con el propósito de definir los niveles y zonas de alertamiento y emitir recomendaciones a la población.

- **Planes de emergencia**

✓ Se constituye en enlace con las autoridades estatales y municipales para atender coordinadamente en su ámbito de competencia las situaciones de emergencia ocasionadas por fenómenos perturbadores recurrentes o imprevisibles.
✓ Revisa sus planes específicos de emergencia y disponibilidad de recursos humanos, materiales y financieros.

Coordinación de la emergencia

- **Corresponsabilidad:**

  - Apoya al Sistema Estatal de Protección Civil y Sistema Municipal de Protección Civil en la coordinación de las acciones de auxilio a las personas afectadas.

- Apoya al Sistema Estatal de Protección Civil y Sistema Municipal de Protección Civil en las tareas de transporte y evacuación preventiva de la población expuesta.
- Apoya al Sistema Estatal de Protección Civil y Sistema Municipal de Protección Civil en la administración y aprovisionamiento de los refugios temporales.
- Mantiene informados al Sistema Estatal de Protección Civil y Sistema Municipal de Protección Civil, así como a sus respectivos Consejos de Protección Civil de las acciones realizadas y las condiciones prevalecientes de la situación de emergencia para apoyar una adecuada y eficaz toma de decisiones.

Evaluación de daños

- **Corresponsabilidad**

- Apoya el reconocimiento físico y el registro de daños sufridos por la población en cuanto a pérdida de vidas humanas, heridos, atrapados y damnificados, dentro del ámbito de su competencia.
- Efectúa el reconocimiento y evaluación de los daños sufridos en los sistemas del sector a su cargo, identificando las consecuencias que en este renglón se puedan tener a corto y mediano plazo, a fin de tomar las medidas pertinentes.

Seguridad

- **Corresponsabilidad:**
- Se coordina con los Sistemas de seguridad pública estatal y municipal para mantener el orden, evitando duplicidad de funciones y recursos.

Búsqueda y salvamento

- **Corresponsabilidad:**

  - Apoya al Sistema Estatal de Protección Civil y Sistema Municipal de Protección Civil en la organización, coordinación y realización de las labores de búsqueda, rescate, asistencia y control de riesgos.
  - Proporciona los recursos humanos y materiales de que dispone para atender a las acciones específicas de búsqueda, rescate, evacuación, asistencia y saneamiento.

Servicios estratégicos, equipamiento y bienes

- **Corresponsabilidad:**

- Proporciona los equipos de transporte y de comunicación de que dispone, así como los recursos humanos que los operen, para apoyar las acciones de auxilio.
- Coadyuva en las actividades de remoción de escombros en vías de comunicación y servicios estratégicos.
- Apoya las tareas de recuperación básica de los servicios estratégicos.

Salud

- **Corresponsabilidad:**

- Apoya al Sistema Estatal de Protección Civil y Sistema Municipal de Protección Civil en la organización, coordinación y realización de las labores de salud, asistencia médica y saneamiento.
- Proporciona los recursos humanos y materiales de que dispone para atender a las acciones específicas de salud, asistencia médica y saneamiento.

Aprovisionamiento

- **Corresponsabilidad:**

- Apoya al Sistema Estatal de Protección Civil y Sistema Municipal de Protección Civil en las acciones de distribución de bienes y productos básicos y, en su caso, de la ayuda humanitaria, entre la población afectada para garantizar su transparencia y legalidad.

El Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil

El Manual de Organización y Organización del SINAPROC establece en sus contenidos cómo se organiza el Sistema, los Instrumentos Financieros que maneja, las Instancias de Coordinación y los Subprogramas que lo componen y opera, como son el de Prevención, Auxilio y Recuperación, además, incluye un apartado denominado apéndice, que establece lineamientos para la participación social y de grupos voluntarios y otros anexos conteniendo formatos para evaluación inicial de daños y análisis de necesidades; solicitud genérica de corroboración de desastre natural; solicitud de declaratoria de desastre natural, para el acta de instalación del comité de evaluación de daños; diagnóstico de obras y acciones de reconstrucción y solicitud de recursos; diagnóstico y propuesta del sector vivienda, para la

mitigación de los daños provocados por un fenómeno clasificado; solicitud de declaratoria de emergencia y solicitud de insumos con cargo al Fondo Revolvente.

Considera también implantar una política y cultura de autoprotección a través de la Ley General de Protección Civil, que otorga a la Coordinación Ejecutiva del Sistema Nacional atribuciones para integrar, coordinar y supervisar el propio sistema, para garantizar, mediante la adecuada planeación, la prevención, auxilio y recuperación de la población y de su entorno ante situaciones de desastre, incorporando la participación activa y comprometida de la sociedad, tanto en lo individual, como en lo colectivo.

El Manual en comento es de observancia obligatoria para dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, conforme a las disposiciones legales aplicables.

Actualiza permanentemente los planes -general, regionales, subregionales y locales- de auxilio a la población civil, considerando nuevas tecnologías, experiencias, simulacros, estudios técnicos y científicos, con la finalidad de controlar riesgos, evitar o mitigar el impacto destructivo de los desastres sobre la vida y bienes de la población, planta productiva, servicios públicos y el medio ambiente.

Opera los sistemas de detección, monitoreo y pronóstico de maremotos (tsunamis) provocados por movimientos sísmicos o erupciones volcánicas.

Establece el Programa Interno de Protección Civil para el personal, instalaciones, bienes e información de la Secretaría.
Promueve, en el ámbito de sus funciones y atribuciones, la cultura de protección civil entre la población.

Cierre de la Unidad

Es adecuado cerrar esta unidad con el objetivo que persigue el conocimiento del Marco Jurídico de la Actividad Profesional que se desempeña a través de la prestación de un servicio público, ya que éste será la base del principio de legalidad que otorga tanto obligatoriedad como respaldo de la actividad del servidor público en el ejercicio de su función. Podría concluirse que el principio de legalidad, es ante todo, la prevalencia de la ley sobre cualquier actividad o función del poder público. Esto quiere decir que todo aquello que emane del Estado debe estar regido por la ley y nunca por la voluntad de los individuos.

De lo anterior puede afirmarse que esa legalidad o primacía de la ley es un principio fundamental, y de acuerdo a éste, todo ejercicio o práctica del poder público deberá estar encuadrado a la voluntad e imperio de la ley, así como de la jurisdicción. Por lo que su actuar no es discrecional. Con este principio se va a exigir que toda actuación del Estado esté fundada y motivada por el derecho en vigente, bajo estas premias, la materia de protección civil no es la excepción, ya que todos los actos que se realicen en esta materia deberán sujetarse al derecho.

Fuentes de consulta

- CNDH (2006). *Glosario de términos básicos sobre derechos humanos*. México: CNDH-universidad Iberoamericana.
- DOF (2022). Programa Nacional de Protección Civil 2022-2024. Recuperado de: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5673256&fecha=05/12/2022#gsc.tab=0
- EIRD y ONU (2004). *Vivir con el riesgo: informe mundial sobre iniciativas para la reducción del riesgo*. Recuperado de: http://www.eird.org/vivir-con-el-riesgo/index2.htm
- Gual, M. (1997). *Guía legal sobre los derechos y deberes del funcionario.* España: Decálogo.
- IIDH (2011). *Derechos humanos, seguridad ciudadana y funciones policiales.* Recuperado de https://goo.su/8s6Lb

- Orellana, O. (2010). *Seguridad Pública. Profesionalización de los policías.* México: Porrúa.
- Rabasa, E. *et al.* (2012). *El marco jurídico de la Seguridad Pública en México. Constitución, legislación, secundaria y tratados internacionales.* México: Porrúa-SEP-CIES.
- Sánchez, A. et al. (2010). *La evolución del derecho humanitario y el derecho de los refugiados. Una aproximación desde las operaciones humanitarias de México y Chile.* México y Chile: CESIM.
- SEDENA (2005). *Compendio de operaciones de paz. DNC 4200.* México: SEDENA.
- Verri, P. (2008). *Diccionario de derecho internacional de los conflictos armados.* Buenos Aires: Centro de Apoyo en Comunicación para América Latina y el Caribe.

Leyes

- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Reglamentos

- DOF (2019). Reglamento interior de la Secretaría de Gobernación. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561631&fecha=31/05/2019
- DOF (2015). Reglamento de la Ley General de Protección Civil. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGPC_091215.pdf
- DOF (2020). Manual de Organización de la Secretaría de Gobernación. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5594225&fecha=02/06/2020

Planes

- SEDENA (2019). *Plan DN-III*. Recuperado de: https://bit.ly/38etOWU
- SEMAR (2012). Plan Marina de Auxilio a la Población Civil en casos y zonas de emergencia o desastre. Recuperado de: http://www.semar.gob.mx/Plan_Marina.pdf
- DOF (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Recuperado de: https://bit.ly/3tjmGgn
- SEMAR (2012). *Plan Marina*. Recuperado de: http://www.semar.gob.mx/planmarina/