

ANALISIS DE LA ADMINISTRACION DE LA SEGURIDAD CIVIL EN EL DISTRITO FEDERAL	113
1. Análisis	115
2. Diagnóstico.....	140

ANALISIS DE LA ADMINISTRACION DE LA SEGURIDAD CIVIL EN EL DISTRITO FEDERAL

La realización del análisis de la Seguridad Civil en el marco general de la acción del Estado y la administración pública, se llevará a cabo de dos formas, una mediante un método cuantitativo y otro cualitativo, es decir, el primero permitirá conocer la naturaleza de la norma en materia de seguridad y protección de acuerdo a las cuatro fases teóricas de la seguridad, la prevención, la mitigación, el rescate y el restablecimiento. El segundo obtendrá los alcances de la misma con base en la fijación de dos parámetros, los límites de autoridad con las responsabilidades, que servirán como puntos de referencia para saber lo que se hace y quién lo hace, con objeto de tener así, un panorama actual en materia de seguridad civil en México.

Antes de iniciar el análisis, es necesario explicar brevemente la forma en que se realizarán ambos métodos, así como el procedimiento para llegar al diagnóstico.

El método cuantitativo se efectuará de manera matricial, en donde se anotará por un lado, en los renglones, dichas fases y por otro, en las columnas los artículos de la norma sujeta a analizar, marcándose con una (X) el tipo de fase a que corresponda dicho artículo de la norma. El resultado se anotará en números absolutos y relativos para conocer su naturaleza.

El método cualitativo consistirá en realizar un análisis de contenido en materia de seguridad y protección civil de los diversos artículos para detectar los límites de autoridad y responsabilidad de cada una de las normas expuestas, de acuerdo a sus respectivos ámbitos de competencia. Posteriormente se efectuarán los análisis interpretativos para conocer su naturaleza y alcance de éstos y finalmente realizar una síntesis analítica, retomando todo lo analizado, que permitirá conducirnos al diagnóstico de la situación general.

Sin embargo, para ello es necesario previamente definir los términos para efectos del análisis.

LA PREVENCIÓN; es el conjunto de medidas encaminadas a la anticipación de los hechos destructivos

LA MITIGACIÓN; es el conjunto de medidas tendentes a reducir los hechos destructivos

EL RESCATE; es la acción propiamente dicha de auxiliar a las personas y sus bienes

EL RESTABLECIMIENTO; es el conjunto de acciones orientadas a reparar o reconstruir los daños ocasionados por algún hecho destructivo.

Se entiende por “límite de autoridad” la facultad que tiene una norma u órgano para realizar alguna acción y por...

“responsabilidad” la obligación que tiene una norma u órgano para satisfacer una acción.

Debido a las características diferentes que revisten la unidad de Protección Civil del Distrito Federal, los Centros Cruz Roja (servicios de emergencia en el Distrito Federal) y el PLAN DN-III-E incluidos en nuestra exposición, el análisis no se hará de acuerdo a los métodos antes expuestos, sino que se realizará mediante la representación de las funciones de cada uno de ellos en un cuadro, comparándolas entre sí para analizarlos y posteriormente afectar el diagnóstico de tres mecanismos de seguridad. Este cambio de método obedece fundamentalmente a que se analizan mecanismos y no normas relativas a la seguridad, por lo que el tratamiento de análisis obviamente debe ser diferente.

Con base en los métodos expuestos y el procedimiento de análisis a seguir, los cuatro productos a obtener son:

1. La identificación de la naturaleza, o sea la orientación que prevalece en materia de seguridad

2. La definición de los alcances de los límites de autoridad, o sea las facultades para actuar
3. La definición de los alcances de las responsabilidades, o sea las obligaciones que deben tener
4. La definición de las funciones a realizar, que servirá para efectuar el diagnóstico del panorama general en materia de seguridad civil dentro de la administración pública en el Distrito Federal.

Con objeto de seguir con la misma secuencia de exposición del capítulo anterior, se iniciará el análisis con la Constitución Política en materia de seguridad civil y se concluirá con las organizaciones vecinales informales.

1. Analisis

Análisis de las atribuciones de la Constitución Política

Análisis cuantitativo

Significa que la Constitución Política contempla en sus artículos relacionados con la seguridad civil un 67 por ciento de prevención, 22 por ciento dedicado al rescate, 11 por ciento para mitigación y nada para el restablecimiento de algún efecto destructivo de cualquier índole. Esto denota que la Constitución hace énfasis en las cuestiones preventivas en sus artículos relacionados con el tema a investigar y presta escasa atención a las fases de rescate y mitigación y ninguna al restablecimiento.

[illegible]

Análisis cualitativo

Límites de autoridad, faculta para:

- Suspender las garantías individuales el Presidente de la República (supone para efecto del análisis suspensión de la protección de la población)
- Reglamentar la disciplina y organización de los ciudadanos
- Disponer de la totalidad de las fuerzas armadas para la seguridad interior y defensa exterior.

Responsabilidad obliga para:

- Proteger a la población contra invasión exterior y sublevación interior de las fuerzas armadas
- Limitar la movilización de la población
- Prevenir epidemias
- Alistar y servir a la guardia nacional en defensa de la nación.

Análisis interpretativo

a. Naturaleza

Básicamente la Constitución Política tiene una naturaleza preventiva, en materia de seguridad, y a menor escala contempla las fases de rescate y mitigación y nada para el restablecimiento, lo que significa que la Constitución deberá introducir algunas reformas para atender más específicamente las últimas tres fases arriba señaladas, adicionalmente se detectó que en ninguno de sus artículos prevé quién y qué deberá hacerse concretamente en casos de desastre.

b. Alcances

Respecto a los límites de autoridad, se ha observado en la práctica que en los casos de emergencia se requiere llevar a cabo una reglamentación y organización de la ciudadanía tal y como lo marca la Constitución, pero a la fecha ésto no se ha efectuado. Asimismo, ha quedado de manifiesto que la población no está organizada cuando sucede algún evento destructivo de grandes proporciones, interviniendo para estos casos sólo las fuerzas armadas para encargarse de reglamentar y organizar.

En cuanto a las responsabilidades se puede decir que se cumplen protegiendo y previniendo a la población, no obstante que la limitación de movilizar a la población, en un momento dado representa tener que autoprotegerse. Es por ello que se sugiere, no se limite su participación, sino que se efectúe en forma coordinada con las fuerzas armadas, las Unidades de Protección Civil y los servicios de emergencia.

Análisis de las atribuciones de la Secretaría de Gobernación

Análisis cuantitativo

Toca ahora analizar la legislación correspondiente a la Secretaría de Gobernación, para ello iniciaremos con la *Ley Orgánica de la Administración Pública*. Se puede decir en lo que se refiere a la *Ley Orgánica de la*

NORMA FASES	LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, S.G.			
	Artículo 27.			
	Fracc. IV	Fracc. XXIX	Total	%
PREVENCION	X	X	2	100
MITIGACION			--	0
RESCATE			--	0
RESTABLECI- MIENTO.			--	0
			2	100

NORMA FASES	REGLAMENTO INTERIOR DE LA S.G.				
	Artículo 5		Artículo 16		
	Fracc. IV	Fracc. XX		Total	%
PREVENCION	X			1	33
MITIGACION				--	0
RESCATE		X		1	33
RESTABLECI- MIENTO.			X	1	33
				3	99

Administración Pública de la Secretaría de Gobernación que sólo cuenta con un artículo y dos fracciones que en un momento dado podrían corresponder a cuestiones de seguridad civil y en estas fracciones prácticamente se comprende la fuerza de prevención con el 100 por ciento y nada para las subsecuentes fases.

Respecto al Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación se tiene que existe en este caso, un equilibrio entre las distintas fases de la seguridad con el 33 por ciento, excepto con la fase de mitigación que no se contempla. El reglamento Interior de dicha Secretaría se encuentra muy completo en la materia.

N O R M A	D E C R E T O .						
	Art. 1o.	Art. 2o.	Art. 3	Art. 6	Art. 7	Total	%
FASES							
PREVENCIÓN.	X	X		X	X	4	45
MITIGACIÓN			X	X		2	22
RESCATE			X	X		2	22
RESTABLECIMIENTO.				X		1	11
						9	100

El análisis cuantitativo de los principales artículos relacionados directamente con las cuestiones de seguridad del Decreto en el que se aprueban las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil y su respectivo programa, resulta que el 45 por ciento son de tipo preventivo, el 22 por ciento corresponde a las fases de mitigación y rescate y el 11 por ciento al restablecimiento, lo que significa que el Decreto cubre las cuatro fases básicas de la seguridad y el porcentaje de cada una de ellas es bastante equilibrado, sobre todo haciendo énfasis en la prevención, que es el objetivo primordial del Decreto contemplando a su vez la mitigación y el rescate y en menor escala, en su ámbito de competencia, el restablecimiento que propiamente ya no es función básica del Decreto sino colateral.

Análisis cualitativo

Iniciaremos en el mismo orden con que se presentaron en el análisis cuantitativo; primero en la Ley Orgánica, el Reglamento Interior y el Decreto.

Ley Orgánica de la Administración Pública: límites de autoridad, facultad para:

- Vigilar las garantías individuales (supone para efectos del análisis vigilar la protección de la población).
- Dirigir la política interna del país.

Reglamento Interior:

Límites de autoridad, facultad para:

- Promover leyes, reglamentos, decretos, etcétera.

Responsabilidades, obliga para:

- Coordinar las labores de auxilio en casos de desastre.
- Vigilar e informar sobre la seguridad de la nación.

Decreto por el que se aprueban las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil y el programa de protección civil que las mismas contienen. (La Dirección General de Protección Civil, es la encargada de la observancia y aplicación del Decreto).

Límites de autoridad, faculta para:

- Normar el Sistema Nacional de Protección Civil y su programa.

Responsabilidades, faculta para:

- Coordinar las acciones a todos los niveles en materia de protección civil
- Proyectar los recursos financieros necesarios para tal efecto.
- Proteger a la población contra desastres mediante las funciones de planeación y ejecución.

Análisis interpretativo

a. Naturaleza

En la legislación que enmarca a la Secretaría de Gobernación en materia de protección civil, se observó que: respecto a su Ley Orgánica, sólo contempla aspectos meramente preventivos, el Reglamento Interior contiene práctica-

mente todas las fases de seguridad excepto la de mitigación y el Decreto sí cubre los cuatro aspectos, haciendo énfasis en la parte preventiva, por lo que se puede decir en términos generales que las normas relacionadas con el tema de dicha Secretaría están fundamentalmente enfocadas a realizar en esencia la función de seguridad del Estado, por lo que no existe contradicción alguna en la naturaleza de sus atribuciones, sin embargo se recomienda reforzar dentro de su contexto los aspectos relacionados con la mitigación.

b. Alcances

Respecto a los límites de autoridad de la Ley Orgánica es una atribución que se deriva de la misma Constitución Política, encargada de vigilar la observancia de las garantías individuales que en este caso, se refiere a la protección de la población.

Su responsabilidad, es la de encargarse de dirigir la política interior del país, es por ello que a esta Secretaría le compete aplicar la política relativa a la seguridad, facultad conferida en el Decreto para normar este aspecto.

El Reglamento Interior, con base en la responsabilidad que tiene de dirigir la política interior, está facultado por sus límites de autoridad para proponer leyes, reglamentos y decretos para regular el funcionamiento del Estado, motivo por el cual expidió el Decreto del 6 de marzo de 1986 para dirigir la política de seguridad del Estado en materia de protección civil.

Las responsabilidades de que es objeto, son producto de la autoridad de dirigir la política de seguridad, coordinar las labores de auxilio en casos de desastre, asimismo vigilar e informar sobre el resultado de su política, realizando en este caso, labores de inteligencia.

La Dirección General de Protección Civil a través del Decreto tiene como principales límites de autoridad, la facultad de normar el Sistema de Protección Civil y su programa, lo que significa que tiene un carácter de obligatoriedad en el ámbito nacional, además la Secretaría de Gobernación es la única dependencia con autoridad para regular este aspecto, ya que como se mencionó, es la que dirige, aplica, vigila e informa sobre la seguridad de la nación.

Las responsabilidades que tiene son: coordinar las acciones en materia de protección civil, obligación que le confiere el Reglamento Interior, para tal efecto proyectará los recursos de acuerdo a las necesidades para coordinar el

ninguno a la fase de mitigación lo que parece indicar que esta Ley tiene una marcada orientación preventiva en la materia. Asimismo, contempla algunos aspectos dedicados al rescate y al restablecimiento pero nada a mitigar efectos destructivos, lo que hace suponer un cierto descuido en esta fase.

Del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, se obtuvieron las siguientes cifras: a la fase de prevención le corresponde un 20 por ciento, a la de mitigación 10 por ciento, a la de rescate el 70 por ciento y al restablecimiento nada, lo que quiere decir que el Reglamento se enfoca más a cuestiones operativas como es el rescate, que a cuestiones teóricas.

Análisis cualitativo

En relación a la Ley Orgánica de la Administración Pública se encontró que:

Límites de autoridad, facultad para:

- Atender lo relacionado con el gobierno de dicha entidad.

Responsabilidades; no se detectó ninguna, ya que sólo corresponde a un artículo.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Límites de autoridad, facultad para:

- Planear y despachar los asuntos que le competen al DDF.
- Desconcentrar las funciones a las delegaciones.

Responsabilidades, obliga para:

- Formar padrones de los habitantes para el alistamiento de la Guardia Nacional.
- Dictar medidas para mantener la seguridad y el orden público, así como proteger a los ciudadanos.
- Fomentar la integración de grupos de voluntarios y vigilar la protección social.
- Prestar servicios médico-quirúrgicos.
- Cuidar las disposiciones legales y reglamentarias de policía.
- Promover la integración de órganos de colaboración ciudadana en cada Delegación, tales como, comités de manzana, asociaciones de residentes, juntas de vecinos y el Consejo Consultivo.

- Exponer los problemas que afectan a la comunidad, así como cooperar en casos de emergencia con su Delegación las juntas de vecinos.
- Colaborar, proponer y coordinar con el jefe del Departamento el Consejo Consultivo en todas aquellas medidas y trabajos tendentes a beneficiar el interés público.

Reglamento Interior.

Límites de autoridad faculta para:

- Planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades que componen el Departamento del Distrito Federal de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo.

Responsabilidades, obliga para:

- Prestar asistencia social a la población del Distrito Federal en caso de catástrofe.
- Coordinar y controlar los servicios médico-quirúrgicos y de urgencia.
- Promover el intercambio a nivel nacional e internacional de experiencias en materia de vialidad, seguridad pública, siniestros, rescate y demás relacionados con los mismos.
- Proporcionar auxilio encaso de siniestro o catástrofe.
- Coadyuvar las delegaciones con la Secretaría de Protección y Vialidad y con el Cuerpo de Bomberos.
- Coordinar la prestación de servicios médicos asistenciales.
- Promover la integración de órganos de colaboración ciudadana, a través de la organización de Comités de manzanas, asociaciones de residentes, juntas de vecinos y el Consejo Consultivo.

Análisis Interpretativo

a. Naturaleza

En las normas en materia de seguridad y protección del Departamento del Distrito Federal se detectó que su Ley Orgánica contempla principalmente aspectos preventivos y su Reglamento Interior, aspectos relacionados con el auxilio y el rescate, también se observó que ambas legislaciones descuidan la fase de mitigación pero a su vez, el enfoque de su atención es el rescate por lo que se puede decir que el Departamento del Distrito Federal tiene una naturaleza operativa en cuanto a la función de seguridad.

b. Alcances

- En cuanto a los límites de autoridad, de la Ley Orgánica de la Administración Pública, el Departamento del Distrito Federal tiene la atribución para realizar cualquier acto de gobierno en la entidad, lo que significa que está facultado para tomar las medidas necesarias para la seguridad de los habitantes de la ciudad.

Los límites de autoridad de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, son planear y despachar, en este caso todo lo relativo a las cuestiones de seguridad dentro de su ámbito de competencia, así como desconcentrar dichas funciones de seguridad a las delegaciones para que coadyuven con el Departamento, sólo que ha faltado la decisión política de llevar a cabo esta desconcentración que sería la gran oportunidad de autorregularse para mantener la seguridad de la ciudad, ya que actualmente en caso de un percance las decisiones se centralizan impidiendo la autonomía y la ayuda expedita.

Responsabilidades: formar padrones de los habitantes para alistarlos en la Guardia Nacional, son las reservas del ejército que pueden ser utilizados cuando la nación presente una emergencia o esté en riesgo, sin embargo, es una práctica desusada.

- Dictar medidas para mantener la seguridad del orden, así como proteger a sus ciudadanos; estas medidas son de carácter público, producto de la aplicación de la política de seguridad a cargo de la Secretaría de Gobernación, las cuales han resultado insuficientes.
- Cuidar las disposiciones en materia de policía, igualmente se deriva de la aplicación de la política de seguridad del Estado.
- Prestar servicios médicos, es una obligación que deberá insertarse en el marco de las acciones del Sistema de Protección Civil para que no quede aislada, asimismo, dicha responsabilidad se ve limitada debido a los escasos recursos.
- Promover la integración de órganos de colaboración ciudadana en cada Delegación. Esta es una parte importante dentro del esquema de operación de la seguridad civil, porque mediante su organización y participación podrá verdaderamente funcionar de manera eficaz. En la práctica se ha observado que en algunos casos existe su integración, más no su participación como se pretende, debido a que son controlados en muchos casos por las delegaciones, provocando como respuesta cierta apatía hacia las autoridades.
- Cooperar en casos de emergencia en su Delegación, las juntas de vecinos, así como colaborar y proponer una serie de medidas tendentes al beneficio de la colectividad por parte del Consejo Consultivo, -son

obligaciones que marca dicha Ley para los ciudadanos-, que sí realiza pero en forma independiente sin ceñirse a los canales formales, como quedó demostrado en los pasados macrosismos de 1985.

El Reglamento Interior fija como límites de autoridad:

- Planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades que comprende el Departamento del Distrito Federal. Esta facultad es la base que permite desarrollar un sistema de seguridad dentro del Distrito Federal, a través de la planeación y organización de las acciones en colaboración con los ciudadanos de acuerdo a las responsabilidades que tienen para tal efecto.

Las responsabilidades son:

- Prestar servicios asistenciales y de auxilio a la población del Distrito Federal en caso de desastre, para lo cual se coordinan y controlan los servicios médico-quirúrgicos y de urgencia, con las delegaciones para apoyar a la Secretaría de Protección y Vialidad y al Cuerpo de Bomberos, mediante la integración de los órganos de colaboración vecinal, como son comités de manzana, asociaciones de residentes y juntas de vecinos, para que mediante obligaciones escritas se realice el operativo de seguridad en la ciudad. El problema que se ha detectado y el único que no se ha podido resolver en forma eficiente es el relativo a la colaboración y participación de las organizaciones vecinales, lo que resulta el gran reto del gobierno del Distrito Federal para que funcione un sistema de seguridad civil. Sin la participación de la ciudadanía, por más que se norme, planee y organice dicho sistema no funcionará jamás.

Análisis de las atribuciones de la Secretaría de la Defensa Nacional

Análisis cuantitativo

Se analizarán las normas correspondientes a la Secretaría de la Defensa Nacional. Para ello se empezará con la Ley Orgánica de la Administración Pública.

Contiene un artículo con tres funciones, pero todas ellas tienen que ver con alguna de las fases, el 40 por ciento corresponde a prevención y rescate, el 20 por ciento a mitigación y ninguna de las fracciones tiene que ver con el restablecimiento, lo que indica un equilibrio de los aspectos preventivos y operativos por parte de la Secretaría de la Defensa Nacional.

N O R M A	LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, S.D.N.				
	Artículo 29				
	Fracc. VI	Fracc. XIII	Fracc. XIX	Total	%
PREVENCION	X	X		2	40
MITIGACION	X			1	20
RESCATE	x		x	2	40
RESTABLECI- MIENTO.				--	0
				5	100

N O R M A	LEY ORGANICA DEL EJERCITO Y LA ARMADA.			
	Artículo 10.			
	Fracc. II	Artículo 73	Total	%
PREVENCION	X	X	2	100
MITIGACION			--	0
RESCATE			--	0
RESTABLECI- MIENTO.			--	0
			2	100

Esta Ley contiene dos artículos que se refieren a la seguridad en los cuales el 100 por ciento corresponde a la fase preventiva y nada para las demás fases, lo que significa que tiene un enfoque teórico en cuanto a la seguridad.

Se encontró en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional el siguiente resultado: el 50 por ciento de los artículos analizados relacionados con cuestiones de defensa o seguridad son de carácter preventivo, el 36 por ciento está orientado al rescate y el 7 por ciento se refiere a la mitigación y el restablecimiento, lo que indica que este reglamento hace más énfasis en la prevención de las contingencias que en su operación, a diferencia de los otros reglamentos interiores que son mucho más operativos o equilibrados en cuanto a la aplicación de tales medidas.

N O R M A	REGLAMENTO INTERIOR DE LA S.D.N.																								Total	%
	Art. 5		Art. 6	Artículo 8						Art. 9	Artículo 10				Art. 12	Art. 18	Art. 19	Art. 20	Art. 21	Art. 23	Art. 30	Art. 32				
	Fr. XIX	Fr. XX	Fr. XIV	Fr. II	Fr. VI	Fr. VIII	Fr. IX	Fr. I	Fr. IX	Fr. XI	Fr. XII	Fr. XIII	Fr. VI	Fr. IX	Fr. X	Fr. XVI	Fr. X	Fr. XIV	Fr. XV	Fr. II	Fr. II	Fr. II				
FASES																										
PREVENCIÓN	X	X	X	X		X							X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	15	50	
MITIGACIÓN		X					X																	2	7	
RESCATE		X		X				X	X		X				X	X	X	X	X	X				11	36	
REESTABLECIMIENTO.							X	X																2	7	
																								30	100	

Análisis Cualitativo

Respecto a la Ley Orgánica de la Administración Pública.

Límites de autoridad, faculta para:

- Planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra.

Responsabilidades, obliga para:

- Formular y ejecutar planes para dirigir y asesorar la defensa civil.
- Dirigir la educación profesional del ejército y coordinar la instrucción militar de la población.
- Prestar servicios de auxilio.

Ley Orgánica del Ejército y la Armada.

Límites de autoridad para:

- El ejército y la Armada constituyen las fuerzas organizadas del país para mantener el orden interior y la defensa exterior.

Responsabilidades para:

- Decretar el Presidente de la República su movilización parcial o general de las fuerzas armadas.

Reglamento Interior.

Límites de autoridad, faculta para:

- Planear, dirigir y coordinar planes de defensa a efecto de movilizar las fuerzas armadas para el auxilio de la población.

Responsabilidades, obliga para:

- Asesorar e instruir al personal para realizar acciones de emergencia.
- Mantener al día los planes.
- Realizar levantamientos cartográficos para facilitar las labores de rescate.
- Inspeccionar al personal, material e instalaciones en sus aspectos administrativos y técnicos.
- Proponer al secretario planes tácticos y estrategias para la defensa.
- Planear el control de epidemias.
- Estudiar, proyectar y ejecutar mediante instructivos las actividades de adiestramiento.
- Proporcionar asesoramiento militar sobre instalaciones y vías de comunicación por razones de seguridad nacional.

Análisis Interpretativo

a. Naturaleza

En cuanto a las normas referentes a la seguridad de la Secretaría de la Defensa Nacional, se observó que la Ley Orgánica de la Administración Pública contiene aspectos preventivos de rescate y mitigación lo que significa que la Secretaría interviene casi en todas las fases de seguridad. En cambio la Ley Orgánica del Ejército y la Armada es totalmente preventiva y el Reglamento Interior al igual que la Ley Orgánica de la Administración Pública comprende las cuatro fases, con una orientación preventiva y de rescate, por lo que se puede decir que dicha Secretaría conserva una naturaleza de carácter preventivo, sin embargo, a diferencia de los otros organismos analizados, sí considera los aspectos de mitigación, lo que quiere decir que las normas de las fuerzas armadas las hace estar en constante alerta o prevención contra cualquier tipo de emergencias, sin descuidar las cuestiones técnico-operativas que realiza. En conclusión, es facultativo de las leyes mantener a dichas fuerzas preparadas siempre.

b. Alcances

Respecto a los límites de autoridad de la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Secretaría de la Defensa está facultada para planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra, es una atribución que deriva de la propia Constitución Política, para proteger a la población contra invasión y sublevación, y salvaguardar los intereses y seguridad de la nación.

Responsabilidades a las que obliga:

- Formular y ejecutar planes para dirigir y asesorar la defensa civil, corresponde a la parte operativa de la Secretaría de la Defensa y prácticamente de esta forma monopoliza las acciones de defensa, estableciendo en un momento dado una relación lineal con respecto a las demás dependencias y la población, eliminando cualquier clase de acción de autodefensa.

Respecto a la obligación de educar profesionalmente al personal y coordinar la instrucción militar de la población, supone la continua preparación encaminada para la defensa del país, pero con respecto a la población no ofrece la adecuada instrucción que vaya encaminada para protegerse como sucede en otros países coadyuvando con el ejército al fortalecimiento de la defensa del país y autoprotección.

- Prestar servicios de auxilio, es una obligación que realizan las fuerzas armadas que debe insertarse en el marco de las acciones del Sistema de Protección Civil.
- La Ley Orgánica del Ejército y la Armada tiene como límites de autoridad que las fuerzas armadas en su totalidad sean las únicas para mantener el orden interior y defensa exterior, significa que son la herramienta operativa de la aplicación de la política de seguridad del Estado.

Su responsabilidad, recae en la decisión del Presidente de la República para aplicarla.

Los límites de autoridad del Reglamento Interior son:

- Planear, dirigir y coordinar planes de defensa a efecto de movilizar las fuerzas armadas para el auxilio de la población, con base en esta facultad se elaboró el PLAN DN-III-E y es por ello que esta Secretaría es la encargada de aplicarlo para casos de emergencia.

Las responsabilidades a las que obliga para:

- Asesorar e instruir al personal en acciones de emergencia, se refiere a la capacitación de las fuerzas armadas para auxiliar a la población en estos casos.
- Realizar levantamientos cartográficos para facilitar las labores de rescate, son las medidas técnicas con que cuenta el ejército para su realización, que incluso podrán servir con objeto de ir preparando mapas de riesgos en futuros rescates.
- Inspeccionar al personal, material e instalaciones en sus aspectos administrativos y técnicos. Consiste en mantener preparados eficientemente los apoyos logísticos.
- Proponer al secretario planes tácticos y estratégicos para la defensa, este aspecto va enfocado principalmente a casos de guerra, como una parte integrante de la política global de seguridad.
- Planear el control de epidemias, es una obligación que le confiere la Constitución Política a través de una media preventiva para proteger a la población en casos de desastre, así como coadyuvar a otras dependencias de la administración pública en este aspecto.
- Estudiar, proyectar y ejecutar mediante instructivos las actividades de adiestramiento, significa que todas sus acciones de auxilio están respaldadas con documentos, a efecto de organizar sus operaciones para realizarlas eficientemente.
- Proporcionar asesoramiento militar sobre instalaciones y vías de comunicación. Se efectúa esta obligación con objeto de reforzar los puntos vulnerables de la nación y de esta forma mantener la seguridad del Estado, de otra manera, descuidarla, sería poner en riesgo a la nación.
- Mantener al día los planes, representa mantener la seguridad para acudir inmediatamente al auxilio.

Análisis de las atribuciones de las organizaciones vecinales formales del Distrito Federal

Análisis cuantitativo

Corresponde analizar las normas que regulan el funcionamiento de las organizaciones vecinales formales, es decir las de aquellas organizaciones que son reconocidas por el gobierno y que se encuentran legalmente constituidas por medio de un reglamento que es el que a continuación se analizará:

En relación al Reglamento Interno del Consejo Consultivo del D.F., nos encontramos que el 38 por ciento de sus atribuciones tiene una orientación de

N O R M A	REGLAMENTO INTERNO DEL CONSEJO CONSULTIVO DEL D.F.											
	Art.1o.	Artículo 6o.					Art.38	Art. 42	Art.46	Art.59		
		Fr. I	Fr. III	Fr.XI	Fr.XVII	Fr.XIX		Fr. XII			Total	%
FASES												
PREVENCION				X	X				X		3	38
MITIGACION						X					1	12
RESCATE		X				X					2	25
RESTABLECIMIENTO		X				X					2	25
											8	100

carácter preventivo, el 25 por ciento es para rescate y restablecimiento y el 12 por ciento para mitigación, contemplando dicho reglamento las cuatro fases de seguridad, además se puede detectar que conserva un equilibrio entre la teoría y la operación.

Respecto al Reglamento Interno de la Junta de Vecinos, se vió que cuantitativamente no fue factible realizar el análisis debido a que sus artículos no están directamente enfocados a alguna de las cuatro fases de seguridad, salvo el artículo 14, fracción XV, que faculta a dichas juntas a cooperar en casos de emergencia con las autoridades del Distrito Federal. Sin embargo, aclara que se expusieron en los resultados, mediante previo análisis de contenido y diagnóstico, para poder más adelante proponer el esquema de operación de seguridad en el Distrito Federal. Al Reglamento de Integración de las Juntas de Vecinos del Distrito Federal, se le dará el mismo tratamiento que al anterior, ya que tampoco fue susceptible de "medición" para determinar su naturaleza, y su contenido sólo será objeto de análisis.

Análisis cualitativo

Del Reglamento Interno del Consejo Consultivo del Distrito Federal, se tiene que:

Límites de autoridad, faculta para:

- Colaborar con las autoridades del Departamento del Distrito Federal.
- Recomendar sin obligar sobre los asuntos de su competencia a las autoridades del Departamento del Distrito Federal.

Responsabilidades; obliga para:

- Informar a las autoridades del Departamento del Distrito Federal de sus resoluciones.
- Coordinar los trabajos de las juntas de vecinos.
- Proponer ciudadanos de acuerdo a su profesión y experiencia para desarrollar trabajos de asesoría.

Reglamento Interno de la Junta de Vecinos del Distrito Federal.

Límites de autoridad, faculta para:

- Colaborar con las autoridades delegacionales por conducto del delegado.

Responsabilidades; obliga para:

- Informar al Consejo Consultivo del Distrito Federal sobre los trabajos desarrollados en su Delegación.
- Coordinarse con las autoridades delegacionales.
- Cooperar en casos de emergencia con las autoridades delegacionales.

Reglamento de Integración de las Juntas de Vecinos del Distrito Federal.

Límites de autoridad, faculta para:

- Integrar una Junta de Vecinos por cada Delegación.
- Colaborar con las autoridades delegacionales, por conducto del delegado.
- Su encargo durará tres años, sin remuneración económica.

Responsabilidades, está obligado para:

- Celebrar sesiones ordinarias y extraordinarias cuando así lo solicite el delegado.

Análisis interpretativo

a. Naturaleza

Las normas de las organizaciones vecinales formales, concretamente el Reglamento Interno del Consejo Consultivo del Distrito Federal, se puede considerar en materia de seguridad que tiene una orientación más operativa

que preventiva, a diferencia de otras legislaciones. La razón que hace suponer lo anterior es que dichas organizaciones son la parte operativa de acuerdo al mecanismo de seguridad diseñado por el gobierno, colaborando y cooperando con las autoridades, pero sin participar restringiendo su intervención a meras tareas de rescate y reconstrucción, sin decisión alguna, lo que explica por qué no participan, y desafortunadamente es el propio gobierno quien provoca esta situación, como queda de manifiesto en las leyes y reglamentos que expide.

b. Alcances

En relación al Reglamento Interno del Consejo Consultivo se observó que la facultad que tiene el Consejo en cuanto a la participación ciudadana en el Distrito Federal para las cuestiones de emergencia, sólo es consultiva, es decir, propone y recomienda pero no decide, lo que indica que se queda a nivel de asesoramiento ya que las resoluciones acordadas en su seno no obligan a las autoridades del Departamento a acatarlas, tal y como lo fija el artículo 38, restringiendo por ende su participación.

En relación al Reglamento Interno de la Junta de Vecinos; puede agregarse en términos generales con base en sus límites de autoridad y responsabilidades que estas organizaciones vecinales fueron creadas básicamente para colaborar con las autoridades delegacionales mediante la obligación de informar al Consejo Consultivo, coordinarse y cooperar en casos de emergencia con dichas autoridades, pero en la realidad muy pocas de ellas lo efectúan ya que se ha detectado que muchos vecinos no están de acuerdo a los antecedentes de creación de estas organizaciones, formas de participación dirigida y los objetivos que no motivan en muchos casos a la comunidad. Sin embargo, es importante destacar dos aspectos, uno es el referente al periodo de duración de tres años, considerando como una medida adecuada renovarlas constantemente y el otro, es la formación de comisiones de personas por su especialidad que conlleva a sentar las bases de infraestructura de un equipo de trabajo para integrar brigadas o comités de seguridad entre los vecinos.

Respecto al Reglamento de Integración de las Juntas de Vecinos, éste contiene básicamente similares características al Reglamento Interno de la Junta de Vecinos, es por ello que los comentarios del análisis serían en el mismo sentido. Existe un control en la selección y designación de sus miembros.

Se utilizan los mismos mecanismos, provocando como ya se dijo apatía en la participación vecinal y escaso apoyo a las autoridades. Por otro lado cabe

mencionar que los criterios de selección no van muchas veces en función del arraigo en el lugar o presencia entre la comunidad, tal y como lo marca el Reglamento, sino más bien de acuerdo a la militancia del partido en algunos casos y en otros su actitud en favor de las autoridades, con el fin de que éstas cuenten con una organización vecinal cooperativa, lo que significa que a algunos vecinos no les interesa participar. Proceso que necesariamente tendrá que revertirse después de los hechos sucedidos en septiembre de 1985 con los macrosismos y los resultados de las elecciones en julio de 1988, revisando los mecanismos de participación ciudadana que más adelante se propondrán en los resultados de este trabajo. Donde deberá existir una interrelación de intereses gobierno-ciudadanía para establecer una relación de colaboración mutua y armónica entre ambos.

Análisis de las organizaciones vecinales informales

Debido a que estas organizaciones no se encuentran formalmente adscritas a ningún órgano, así como tampoco están reglamentadas por alguna norma como se explicó en el caso anterior, no es posible realizar el tipo de análisis que se ha venido haciendo, de aquí que sólo las analizaremos interpretativamente en función de su desarrollo.

Análisis interpretativo

Como otra alternativa de participación ciudadana, y de una realidad concreta surgen las organizaciones vecinales informales producto de una larga tradición y lucha para reivindicar sus valores con objeto de buscar un espacio político y social al que hasta hace unos años no tenían acceso y lograr una presencia dentro del ámbito de la metrópoli y de esta forma también hacerse oír.

Las organizaciones de este tipo se caracterizaban por su heterogeneidad con divergencias en su interior e incluso con intereses distintos, además de tener la particularidad de salirse de los marcos y canales establecidos de participación conforme indican los reglamentos. Sin embargo, a raíz de los sismos de 1985 esta situación se recrudece y se invierten los papeles, es decir, sucedió en primer lugar que se homogeneizaron los intereses, en segundo lugar se cohesionaron las organizaciones, dando lugar al nacimiento de la Coordinadora Unica de Damnificados (CUD), en tercero, la participación se hace activa y por último ocupan un espacio que antes nunca habían tenido, pues quedó de manifiesto su capacidad de organización para contrarrestar los efectos destructivos de los sismos al tomar el mando de las acciones de la situación vivida,

rebasando la capacidad de respuesta del mismo gobierno en algunos sitios, así como aprendieron a "autogestionarse" para protegerse. Siendo ésta la gran enseñanza que obtuvimos de lo observado en esta capital, gracias a la impresionante solidaridad de la ciudadanía.

Esta situación, hace reflexionar que la lección fue en cuanto a que la participación formal establecida prácticamente no funcionó y la "no controlada" sí funcionó. Como producto de la experiencia adquirida, es necesario tomar en consideración este tipo de organizaciones, sin ignorarlas, dándoles validez para aprovechar su presencia con objeto de conseguir su participación, conforme a sus aspiraciones e intereses. En el I Foro de Damnificados celebrado el 24 de octubre de 1986, se demandó la creación de un Sistema Nacional de Prevención Contra Desastres, tarea que el gobierno deberá realizar en coordinación con la población, siempre y cuando se guarde una relación de equilibrio para lograr como ya se dijo anteriormente, una interrelación de intereses y de esta manera establecer una simbiosis gobierno-ciudadanía y no como sucedió y sucede actualmente, un síndrome entre ambos -prueba de ello fueron los resultados que se presentaron en las elecciones celebradas el pasado mes de julio de 1988 en el Distrito Federal-, además esta nueva organización surgida puede ser la base para democratizar los procesos de planeación del Distrito Federal en la participación de diversos proyectos, como por ejemplo el que es objeto de estudio.

Síntesis analítica de la normatividad

La síntesis se dividirá en tres partes; la primera será la relativa a los límites de autoridad, la segunda a las responsabilidades y la tercera se referirá a la naturaleza de órganos en materia de seguridad.

Respecto a las facultades que fijan los límites de autoridad, se observó en términos generales que se encuentran bien definidas por cada órgano encargado de llevarlas a cabo; las únicas que se detectaron duplicadas fueron las de planear, dirigir y evaluar entre el Departamento del Distrito Federal y la Secretaría de la Defensa Nacional; así como la de integrar juntas de vecinos entre el Departamento del Distrito Federal, a través de sus delegaciones y las mismas organizaciones vecinales que deberán definir en estos casos, quién será el encargado de llevar a cabo dichas facultades en materia de seguridad. En cuanto a las demás como ya se dijo, parece estar muy claro quién las efectúa, sin embargo, en algunas de ellas es necesario precisar, quién las realiza, y qué realiza, lo cual será motivo para proponer en el diagnóstico, su adecuación y así lograr un mejor funcionamiento.

Ahora bien, en cuanto a las obligaciones se detectó que existen varias que se duplican, triplican y cuadruplican lo que indica que deberán revisarse para definir las responsabilidades de cada órgano en materia de seguridad para el Distrito Federal.

Entre las obligaciones que se duplican están:

- Vigilar e informar sobre la seguridad (la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa).

Obligaciones que se triplican:

- Dictar medidas de seguridad y orden (el Presidente de la República a través de la Constitución Política -el Departamento del Distrito Federal - la Secretaría de la Defensa).
- Coordinar labores de auxilio (la Secretaría de Gobernación - el Departamento del Distrito Federal - la Secretaría de la Defensa).
- Prestar servicios médico-asistenciales (la Secretaría de Gobernación - el Departamento del Distrito Federal - la Secretaría de la Defensa).
- Capacitar y orientar al personal y la población (la Secretaría de Gobernación - el Departamento del Distrito Federal - la Secretaría de la Defensa).

Obligaciones que se cuadruplican:

- Proteger a la población (ésta obligación no está redactada así, pero va encaminada a lo mismo, en los cuatro órganos).

Las obligaciones que son únicas:

- Dirigir la política de seguridad (la Secretaría de Gobernación).
- Formular planes (el Departamento del Distrito Federal).
- Proponer medidas de defensa (la Secretaría de la Defensa).
- Cooperar e informar en casos de emergencia (las organizaciones vecinales).

Con base en el anterior desglose analítico se podría afirmar que el órgano que tuvo más traslapes en sus obligaciones fue la Secretaría de la Defensa Nacional y el que menos las organizaciones vecinales, lo que quiere decir, que esta Secretaría en particular tendrá que precisar sus responsabilidades en seguridad respecto al Distrito Federal, a la Secretaría de Gobernación, el

Departamento del Distrito Federal y a las organizaciones vecinales. También es necesario redefinirle a cada órgano sus responsabilidades, así como otorgarles algunas más para que cuenten con la suficiente capacidad de controlar sus acciones y estén mejor preparados para enfrentar situaciones de emergencia en casos de desastre.

Por último, en cuanto a la naturaleza de la seguridad en las normas que son aplicadas a través de los diferentes órganos, se encontró que la mayor parte de éstas tienen una orientación preventiva. La Constitución Política y la Secretaría de Gobernación tienen un carácter preventivo, la Secretaría de la Defensa y las organizaciones vecinales conservan un carácter dual preventivo-operativo y el único órgano que tuvo un carácter operativo fue el Departamento del Distrito Federal.

Desde el punto de vista de cada una de las fases de seguridad, se observó en general, que la Constitución Política, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa y las organizaciones vecinales están orientadas a la fase preventiva.

El Departamento del Distrito Federal, la Secretaría de la Defensa y las organizaciones vecinales se orientan a la fase de rescate y ninguno de los órganos cubre las fases de mitigación y restablecimiento, por lo que es necesario definirle a cada uno de sus órganos un carácter para cubrir cada una de las cuatro fases, en función de la definición de sus límites de autoridad y responsabilidades.

Análisis de los tres principales mecanismos de protección civil en el Distrito Federal

Por último, corresponde ahora analizar los tres mecanismos de operación de protección civil insertos dentro de las atribuciones del Departamento del Distrito Federal y la Secretaría de la Defensa Nacional como son: La Unidad de Protección Civil del Departamento del Distrito Federal, el proyecto Centros Cruz Roja, y el PLAN-DN-III-E de la Secretaría de la Defensa.

El método de análisis, como se mencionó al principio del capítulo se realizará a través de un cuadro comparativo funcional, con objeto de poder analizar sus funciones y con base en ello sacar un diagnóstico de los tres mecanismos.

CUADRO COMPARATIVO FUNCIONAL DE LOS MECANISMOS DE PROTECCION CIVIL EN EL D.F.

MECANISMOS DE PROTECCION CIVIL	FUNCIONES GENERICAS		D.D.F.	CENTROS CRUZ ROJA	S.N.D.	TOTALES. (sólo para fines de identificación p/su)
	Instalar, desarrollar y operar un Sistema de Protección Civil	Normar y organizar un Sistema de Protección Civil.				
	Proveer acciones de prevención, asistencia, auxilio y recuperación	Captar información sobre desastres.				
	Realizar y difundir proyectos de Orientación y capacitación para casos de emergencia.					
	Difundir, mantener y manejar un sistema de información.					
	Asesorar y coordinar Unidades de Protección Civil en el D.F.					
	Informar y asesorar sobre Ser- vicios médicos y sociales en casos de emergencia					
	Realizar acciones de capacitación en casos de emergencia.					
	Realizar acciones de auxilio.					
	Realizar acciones humanitarias.					
	Proporcionar asistencia médica pre-hospitalaria.					
	Realizar acciones de rescate y auxilio.					
	Determinar zonas de riesgo.					
	Organizar albergues.					
	Realizar acciones de rehabilitación.					
	Coordinar con otras dependencias labores de auxilio.					
	Conservar el orden.					
	Evaluar daños.					
	Establecer un sistema de comunicación.					

Respecto a las funciones que realiza cada uno de los mecanismos del cuadro comparativo en cuestión, en términos generales, puede apreciarse que existen en muchos de los casos, funciones que se duplican o se triplican y sólo en algunas esto no sucede, lo que indica que varias de ellas deben ser objeto de revisión para definir su ámbito de competencia buscando su complementariedad. No obstante, se observa que la orientación de cada una de ellas tiene una naturaleza distinta, así, la Unidad de Protección Civil tiene un carácter administrativo, los centros Cruz Roja, operativo y el PLAN-DN-III-E técnico.

Las funciones que se triplican son:

- Captar información.
- Realizar acciones de rescate.

Las funciones que se duplican:

- Difundir programas de asesoramiento, orientación y capacitación (Unidad de Protección Civil-Centros Cruz Roja).
- Diseñar sistemas de información (Unidad de Protección Civil-PLAN-DN-III-E).
- Asesorar y coordinar con otros organismos (Unidad de Protección Civil-PLAN-DN-III-E).
- Proporcionar servicios médicos asistenciales. Rehabilitación (Centros Cruz Roja-PLAN-DN-III-E).

Funciones únicas que no se traslapan con ninguna:

- Implantar y desarrollar un sistema de protección (Unidad de Protección Civil).
- Normar y organizar un Sistema de Protección (Unidad de Protección Civil).
- Planear acciones de prevención, mitigación, auxilio y recuperación (Unidad de Protección Civil).
- Realizar acciones humanitarias (Centros Cruz Roja).
- Conservación del orden (PLAN-DN-III-E).
- Evaluar daños (PLAN-DN-III-E).

De acuerdo al análisis realizado se obtuvieron las siguientes cifras:

funciones que se triplican:	2 - 14%
funciones que se duplican:	6 - 43%
funciones únicas:	6 - 43%
	14 - 100%

lo que significa que el 57 por ciento de las funciones de los tres mecanismos son repetitivas, por lo tanto es necesario adecuarlas, y el 43 por ciento definen su ámbito de competencia. Sin embargo, no se trata de ser tan estrictos en la materia, ya que existen funciones que si es necesario que los realicen dos o tres mecanismos para su correcto funcionamiento, como se verá desde la perspectiva de cada uno de ellos. Se observó también que quien tiene más funciones duplicadas es la Unidad de Protección Civil, le sigue el PLAN-DN-III-E y por último los Centros Cruz Roja, lo que quiere decir que los mecanismos que se asemejan más entre sí son la Unidad de Protección Civil y el PLAN-DN-III-E. Deberá trabajarse con cuidado para definir las funciones de cada uno, el mecanismo que tuvo menos traslapes en sus funciones fue contradictoriamente la Unidad de Protección Civil, lo que indica que es el que más precisa sus acciones. En este caso se deduce que dicha Unidad, después de realizar este análisis, es una analogía del PLAN-DN-III-E, pero en versión modificada y adaptada al Departamento del Distrito Federal, para ser aplicada en dicha entidad.

Diagnóstico

Con base en el contexto analítico de la infraestructura básica de seguridad civil en el país de “lo que se ha hecho”, las legislaciones vigentes en la materia, los mecanismos operativos existentes y el estado actual del conjunto de organizaciones vecinales, se está en posibilidades de efectuar el diagnóstico de la situación general de “lo que se debe hacer”, en cuanto a seguridad civil en el Distrito Federal; se redefinirán las legislaciones y funciones correspondientes, para insertar adecuadamente la función genérica de seguridad civil dentro del marco de la administración pública y la acción del Estado.

Iniciaremos con la identificación de la naturaleza de “seguridad” de los órganos en función de sus leyes.

De acuerdo al análisis realizado se detectó que la Constitución Política tiene una orientación de carácter preventivo para los fines del diagnóstico queda igual.

La Secretaría de Gobernación tiene también una orientación preventiva, se deja igual, ya que esta Secretaría debe normar para esencialmente prevenir a nivel nacional y en el Distrito Federal.

En la Secretaría de la Defensa Nacional se encontró una orientación de prevención y de auxilio, para el Distrito Federal se le dejará sólo la del auxilio.

El Departamento del Distrito Federal tiene un carácter de auxilio, que deberá también contemplar acciones preventivas para que las realice junto con las delegaciones políticas, deberá asimismo cubrir aspectos de mitigación que se llevarán a cabo, a través de los servicios de emergencia en el Distrito Federal.

En las organizaciones vecinales se detectó una orientación dual, preventiva y de auxilio, se quitará la de prevención que estará a cargo de las delegaciones y se substituirá por la de restablecimiento.

Identificada la naturaleza de los órganos quedarían conformadas de la siguiente manera:

la Constitución Política, a través del Presidente de la República, tendrá una orientación preventiva en cuanto a seguridad.

A la Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General de Protección Civil corresponderá, de acuerdo a sus límites de autoridad y responsabilidades, una orientación preventiva en cuanto a sus acciones en el Distrito Federal.

La Secretaría de la Defensa Nacional, a través del PLAN-DN-III-E, de acuerdo a sus límites de autoridad y responsabilidades deberá tener una orientación dirigida al auxilio en sus acciones para el Distrito Federal.

Al Departamento del Distrito Federal, a través de la Unidad de Protección Civil corresponderá, de acuerdo a sus límites de autoridad y responsabilidades, tener una orientación de prevención y auxilio.

Las delegaciones políticas del Distrito Federal a través de sus unidades de protección civil delegacionales, tendrán de acuerdo a sus límites de autoridad y responsabilidades la orientación de prevención y auxilio.

Los servicios de emergencia, a través del proyecto Centros Cruz Roja para el Distrito Federal, deberán de acuerdo a sus límites de autoridad y responsabilidades, tener una orientación de auxilio y mitigación en sus acciones, y por último...

Las organizaciones vecinales tanto formales como informales a través de sus comités de seguridad civil que se deberán crear expreso para la atención de emergencias, corresponderá, de acuerdo a sus límites de autoridad y responsabilidades, tener una orientación preventiva y de restablecimiento.

Toca ahora definir los alcances de los límites de autoridad de cada uno de los órganos mencionados.

La Constitución Política tiene facultades para suspender las garantías individuales dentro de la protección y reglamentar y organizar a la población, se le deja la suspensión de la protección y la de reglamentar a la población, para pasarle la de organizar a la población, a las organizaciones vecinales, para que ellas mismas tengan la facultad de organizarse.

La Secretaría de Gobernación tiene facultad para vigilar las garantías individuales en este caso la protección. Proponer leyes, reglamentos, decretos, etcétera y normar la protección civil, se le dejan las facultades de proponer leyes y la de normar protección, y se le quitará la de vigilar la protección para dejarle la vigilancia de su protección a las propias organizaciones vecinales.

La Secretaría de la Defensa tiene la facultad de planear, evaluar y coordinar las acciones de auxilio, esta facultad se le quitará para pasársela al Departamento del Distrito Federal, ya que él será el encargado de realizar dicha facultad en la propia entidad y no la Defensa Nacional.

El Departamento del Distrito Federal, tiene las facultades de: atender todos los asuntos de su entidad, desconcentrar funciones, planear, evaluar y coordinar las acciones de auxilio e integrar las juntas de vecinos, le corresponden todas las facultades mencionadas, excepto la de integrar las juntas de vecinos que pasará a las organizaciones vecinales para que ellas mismas se integren y no las integren.

A las organizaciones vecinales no les correspondió ninguna facultad, pero se les otorgan varias con el objeto de delegarles autoridad para que ellas mismas se coordinen y participen en las decisiones de la ciudad, así como para que tengan mayor representatividad y eficiencia en las labores de seguridad.

Descrito lo anterior, los alcances de los límites de autoridad de los órganos quedarían definidos de la siguiente forma:

El Presidente de la República, a través de las facultades que le confiere la Constitución Política, podrá decidir la suspensión de la protección de la población, es decir, podrá decidir la suspensión de las garantías individuales.

La Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General de Protección Civil, estará facultada para:

- Normar todo lo relativo a la seguridad civil en el país y en el Distrito Federal, para alcanzar sus objetivos, mediante la coordinación y el control.
- Proponer normas relativas a la seguridad civil (leyes, reglamentos, decretos, políticas, etcétera).

La Secretaría de la Defensa Nacional, a través del PLAN-DN-III-E, estará facultada para:

- Mantener el orden y vigilancia, así como auxiliar a los habitantes de la ciudad en los casos que se requiera.

El Departamento del Distrito Federal, a través de su Unidad de Protección Civil estará facultado para:

- Planear y evaluar con base en las normas vigentes, las medidas de prevención y auxilio en su entidad.
- Dicha facultad le da derecho de realizar estudios e investigaciones en materia de seguridad.
- Descentralizar funciones y recursos a las delegaciones.

Las delegaciones políticas, a través de sus unidades de protección civil estarán facultadas para:

- Ejecutar los planes preventivos y de auxilio en su jurisdicción.
- Descentralizar recursos a las organizaciones vecinales.

Los servicios de emergencia del Distrito Federal, a través del proyecto Centros Cruz Roja estarán facultados para:

- Realizar labores de auxilio y mitigación.

Las organizaciones vecinales estarán facultadas para:

- Organizar a los habitantes de su manzana, barrio, colonia o pueblo en Comités de Seguridad Civil.
- Vigilar su protección (auto-protección).
- Integrar organizaciones vecinales para realizar labores de prevención y restablecimiento.
- Participar, colaborar y recomendar en las medidas de seguridad.

En cuanto al diagnóstico de la definición de los alcances de las responsabilidades de los órganos en cuestión, se encontró que:

La Constitución Política, tiene las obligaciones de proteger a la población contra cualquier contingencia y dictar medidas de orden y seguridad. Se les dejan las mismas.

La Secretaría de Gobernación, tiene las obligaciones de proteger a la población, dirigir la política de seguridad, coordinar las labores de auxilio, vigilar e informar sobre la seguridad, prestar servicios médico-asistenciales y, capacitar al personal y a la población en general. De estas se le definen la de proteger a la población, la de dirigir la política de seguridad, la de vigilar e informar sobre la seguridad y se le añadió la de elaborar instructivos relativos a la seguridad, omitiéndole la de coordinar labores de auxilio, prestar servicios médico-asistenciales y la de capacitar que se le pasaron al Departamento del Distrito Federal.

La Secretaría de la Defensa Nacional tiene las obligaciones de proteger a la población, coordinar las labores de auxilio, vigilar e informar sobre seguridad, dictar medidas de orden y seguridad, prestar servicios médico-asistenciales, formular planes, capacitar al personal y a la población en general, proponer medidas de emergencia y elaborar instructivos relativos a la seguridad. Solamente se le deja la obligación de proteger a la población, las demás se pasan al Departamento del Distrito Federal, excepto la de vigilar e informar sobre seguridad y la de elaborar instructivos que se adscriben a la Secretaría de Gobernación.

El Departamento del Distrito Federal tiene las obligaciones de, proteger a la población, coordinar las labores de auxilio, dictar medidas de orden y seguridad, prestar servicios médico-asistenciales y capacitar al personal y a la población en general, prácticamente se respetan todas y se le adicionan la de formular planes y elaborar instructivos.

Las organizaciones vecinales tienen sólo la obligación de cooperar e informar en casos de emergencia, se le adicionan la de protegerse, la de coordinar las labores de auxilio y la de proponer medidas de defensa, obligaciones que correspondían a diversos órganos que se le adscriben ahora. Esto, con el fin de responsabilizarlas en cuanto a su seguridad, así como de proporcionarles autonomía de competencia de decisión para lograr una política participativa por parte de éstas.

Con base en lo expuesto, los alcances de las responsabilidades de los órganos quedarían definidos de la siguiente manera:

El Presidente de la República con base en la Constitución Política está facultado para:

- Decidir y aplicar la política de seguridad, mediante las medidas de prevención, mitigación, rescate y restablecimiento.
- Proteger a la población en general en todas las fases de seguridad en casos de emergencia.
- Dictar medidas de seguridad y orden en general.

La Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General de Protección Civil estará obligada para:

- Dirigir la política de seguridad mediante las medidas de prevención.
- Proteger a la población en general a través de las acciones de prevención contra desastres.
- Vigilar e informar sobre la seguridad en el Distrito Federal.
- Coordinar las acciones en materia de seguridad civil.
- Elaborar instructivos y documentos de carácter técnico relativos a la seguridad civil, a nivel nacional, con base en las normas establecidas.

La Secretaría de la Defensa Nacional, a través del PLAN-DN-III-E estará obligada para:

- Ejecutar la política de seguridad, mediante las medidas de auxilio.
- Proteger a la población del Distrito Federal a través de las acciones de auxilio.

El Departamento del Distrito Federal, a través de su Unidad de Protección Civil estará obligado para:

- Colaborar en la ejecución de la política de seguridad, mediante las medidas de prevención y auxilio.
- Proteger a la población de su entidad a través de las acciones de prevención y auxilio.
- Formular planes de prevención y auxilio.
- Dictar medidas necesarias encaminadas a prevenir y auxiliar a la población en su entidad.
- Coordinar las labores de prevención y auxilio en su entidad.

- Prestar los servicios médico-asistenciales en el Distrito Federal.
- Elaborar instructivos y documentos de carácter técnico relativos a la seguridad civil, en el Distrito Federal, con base en las normas establecidas.
- Capacitar y orientar a la población en medidas de prevención y auxilio contra desastres.

Las delegaciones políticas, a través de sus Unidades de Protección Civil estarán obligadas para:

- Cooperar en la ejecución de la política de seguridad, mediante las medidas de prevención y auxilio.
- Proteger a la población de su jurisdicción, a través de las acciones de prevención y auxilio.
- Coadyuvar a coordinar las labores de prevención y auxilio.

Los servicios de emergencia del Distrito Federal, a través de su proyecto Centros Cruz Roja estarán obligados para:

- Coadyuvar en la ejecución de la política de seguridad mediante las medidas de auxilio y mitigación.
- Proteger a la población de su jurisdicción a través de las acciones de auxilio y mitigación.
- Capacitar, adiestrar y orientar a la población en cuanto a las medidas de auxilio y mitigación.

Las organizaciones vecinales estarán obligadas para:

- Coadyuvar en la ejecución de la política de seguridad mediante las medidas de prevención y restablecimiento.
- Autoprotegerse para prevenirse y restablecerse.
- Coadyuvar a coordinar las labores de auxilio y restablecimiento.
- Cooperar e informar en casos de emergencia.
- Proponer medidas de defensa, con base en su participación.

En relación al diagnóstico de la definición de las funciones de los mecanismos operativos de seguridad se tiene que:

La Unidad de Protección Civil del Departamento del Distrito Federal, cuenta con las siguientes funciones genéricas: implantar, desarrollar y operar un sistema de protección civil; normar y organizar un sistema de protección

civil; planear las acciones de prevención, mitigación, rescate y recuperación; captar información; realizar y difundir programas de orientación y capacitación para casos de emergencia; diseñar, mantener y manejar sistemas de información y asesorar y coordinar las Unidades de Protección Civil en el Distrito Federal. Todas esas funciones citadas son correctas, no se mueve ninguna y se le agregan: proporcionar servicios médico-asistenciales que pertenece a los Centros Cruz Roja; determinar zonas de riesgo; coordinarse con otras dependencias para realizar labores de auxilio y evaluar daños que pertenecen al PLAN-DN-III-E.

El proyecto Centros Cruz Roja tiene las siguientes funciones: Informar y asesorar sobre los servicios médico-asistenciales en casos de emergencia; capacitar para en casos de emergencia; realizar labores de auxilio y humanitarias y proporcionar servicios médico-asistenciales que igualmente se le quedan fijos, y se le adicionan las funciones de organizar un sistema de protección civil que pertenece a la Unidad de Protección Civil y las de organizar albergues y acciones de mitigación que son del PLAN-DN-III-E.

Respecto al PLAN-DN-III-E, prácticamente se le quitan casi todas para dejarle las funciones de, realizar labores de auxilio y conservación del orden, las demás pasan a formar parte de la Unidad de Protección Civil, y de los Centros Cruz Roja. Esto con el fin de delimitar sus funciones en el Distrito Federal.

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, la definición de las funciones de los tres mecanismos de seguridad quedarían de la siguiente manera:

La Unidad de Protección Civil del Departamento del Distrito Federal, deberá realizar las siguientes funciones:

- Planear las acciones encaminadas a prevenir, mitigar, auxiliar y restablecer la entidad.
- Organizar el Sistema de Protección Civil en el Distrito Federal.
- Implantar, desarrollar y operar el Sistema de Protección Civil para el Distrito Federal.
- Coordinar y asesorar a las distintas Unidades de Protección Civil delegacionales, así como con otras dependencias.
- Realizar y difundir programas de orientación, capacitación y concientización entre la ciudadanía para casos de emergencia.
- Integrar un banco de información sobre desastres ocurridos en el Distrito Federal.
- Determinar zonas de riesgo en el Distrito Federal, de acuerdo a estudios en la materia, así como a través de levantamientos cartográficos.

- Evaluar daños en casos de desastre.
- Asesorar e informar sobre los servicios médico-asistenciales en casos de emergencia.
- Prestar los servicios médico-asistenciales y hospitalarios cuando se requieran.

El proyecto Centros Cruz Roja, deberá realizar las siguientes funciones:

- Coadyuvar a la organización de un sistema de protección civil en el Distrito Federal.
- Realizar en coordinación con el Departamento del Distrito Federal, programas de orientación, capacitación y difusión para casos de emergencia.
- Asesorar e informar sobre los servicios médico-asistenciales en casos de emergencia.
- Realizar labores de auxilio y mitigación, así como humanitarias en su jurisdicción.
- Prestar los servicios médico-asistenciales y pre-hospitalarios.
- Organizar albergues para damnificados en casos de desastre.

El PLAN-DN-III-E deberá realizar las siguientes funciones:

- Vigilar y mantener el orden en el Distrito Federal en caso de desastre.
- Realizar labores de auxilio a la ciudadanía.

De esta forma una vez redefinidas la naturaleza, facultades, obligaciones y funciones de cada uno de los órganos de la administración pública analizados, se considera que se deja también un esbozo de *Ley Federal de Seguridad Civil* para el país.