

Una propuesta para implementar un sistema de protección civil

Laura Trigueros

Un sistema de protección civil requiere, para operar adecuadamente, estar apoyado en la realidad. Esta debe ser observada en todos sus aspectos, y entre ellos, de manera especial, es necesario tener en cuenta el sistema jurídico a partir y a través del cual se va a implementar.

En un estado federal la primera consideración que debe atenderse es la relativa a la competencia de las autoridades federales y locales en la materia⁽¹⁾.

Puede argumentarse que, desde un punto de vista, el gobierno federal cuenta con mejores recursos y puede, en un momento determinado, coordinar una acción de respuesta a la emergencia sobre una extensión más basta del territorio; sin embargo debe reconocerse que estos no son los únicos factores a considerar: es necesario valorar también elementos como la rapidez de la respuesta, el conocimiento de los elementos físicos y sociales, etc. que inclinan la balanza en otro sentido, por la eficacia de la acción de los gobiernos locales.

Por otra parte, el planteamiento de una propuesta jurídica requiere del estudio de la legislación de los estados; éste permite observar que existe una tendencia de las autoridades de las entidades federativas a enfrentar estas situaciones críticas o catástrofes locales de manera directa⁽²⁾. Sus constituciones, uso de facultades que les son propias y con apoyo en los artículos 122 y 124 de la constitución general, han implementado una serie de medidas para resolverlas⁽³⁾.

Los estados han demostrado a lo largo de su historia, tener una vocación localista. En numerosas ocasiones han ideado instituciones, procedimientos, instrumentos jurídicos propios y originales. Si bien es cierto que esta cualidad se ha perdido en gran medida en los últimos tiempos, ello no es razón para des-

conocer una tradición jurídica que puede recuperarse y fortalecerse.

El caso de las emergencias producidas por fenómenos naturales no es una excepción. En las constituciones estatales existen disposiciones que previenen estas situaciones: cuatro de las nueve constituciones que se analizaron para realizar este trabajo, contienen normas al respecto⁽⁴⁾. Es cierto que no están implementadas en forma adecuada; se trata de normas generales que no se encuentran reglamentadas. Sin embargo, el simple hecho de que estén contempladas ya en la legislación local facilita, en gran medida, la labor que ahora se trata de emprender.

Cuándo se presenta una situación de emergencia.

La constitución general contempla como situaciones típicas de emergencia la invasión o violencia externa y la sublevación o trastorno interior en el artículo 122. Se refiere, según afirma Manuel González Oropeza, a conflictos políticos, insurrecciones armadas que trastornan la tranquilidad pública de un estado⁽⁵⁾; Las autoridades locales pueden actuar con sus propios medios para controlarlos, independientemente de que deban dar aviso a las autoridades federales para que acudan en su ayuda.

Todas las constituciones locales regulan esta situación, aun cuando con algunas variantes. Pero en muchos casos las legislaciones locales han rebasado esta óptica estrecha para contemplar hipótesis más amplias por lo que a emergencias se refiere.

Las constituciones de los estados de Hidalgo, Coahuila y México se refieren a las emergencias en sentido amplio cuando imponen a sus habitantes la obligación de cooperar "en cualquier emergencia" (Hidalgo a. 12 fracción V), de defender los intereses locales (Coahuila a. 16-V), o de presentar auxilio a las

autoridades en casos de emergencia (México a. 25 III).

Pero existen en la actualidad o han existido hasta hace poco tiempo, preceptos más concretos a este respecto.

En el estado de Hidalgo había, hasta el año de 1982, una disposición específica relativa a emergencias locales: el artículo 53 fracción XXVIII de su constitución facultaba al gobernador para tomar las medidas que juzgara convenientes a fin de impedir o remediar las epidemias, epizootias, inundaciones y demás calamidades públicas; a reserva de acudir a las autoridades federales en demanda de ayuda.

Las mismas facultades se otorgaban en caso de emergencia económica, la cual se podía presentar, de acuerdo con la misma ley fundamental, porque sobreviniera una crisis, por escasez de alimentos, por ocultación de bienes de primera necesidad, etc. (a. 53fr. XXIX).

Es claro que el concepto "trastorno interior" contenido en el artículo 122 de la constitución general se contempla aquí en toda su extensión, con la ventaja de aclarar situaciones que podrían prestarse a confusión o ser excluidas de la regla aplicable, en virtud de una interpretación estrecha del precepto.

En otros casos las disposiciones de las constituciones locales solo se refieren a la necesidad de tomar las medidas conducentes para hacer frente a cualquier "urgencia", como en San Luis Potosí (a. 56fr. XVI).

Vale la pena señalar algunas irregularidades que se presentan en las constituciones de los estados respecto del supuesto previsto en el artículo 122 de la constitución general.

46

Las entidades federativas tienen la posibilidad de resistir con sus propios medios, las invasiones extranjeras y de resolver los conflictos internos; en el primer caso los poderes de la unión deben protegerlas de inmediato; en el segundo, si el problema rebasa los medios de defensa locales, pueden dar aviso a los poderes federales para que éstos intervengan en su ayuda. Esta facultad corresponde a la legislatura local.

En efecto las constituciones de los estados de Chihuahua (a. 64-V), Guerrero (a. 47fr. XVII), México (a. 70fr. XXXIII), Quintana Roo, (a. 75fr. XXXII) y San Luis Potosí (a. 34-XIII) así lo establecen. En cambio, en los estados de Hidalgo (a. 53fr. XXX) y Campeche (a. 71fr. XXII) esta facultad se otorga al ejecutivo local, en franca violación al precepto constitucional mencionado⁽⁶⁾.

Por otra parte, es bastante frecuente encontrar el caso de que se puedan otorgar facultades extraordinarias al gobernador. En algunos estados lo puede hacer solamente el congreso local; pero en otros la posibilidad se abre también a la diputación permanente.⁽⁷⁾

En el primer supuesto se encuentran las constituciones de San Luis Potosí (a. 34fr. V), México (a. 70-XXXVIII), Quintana Roo, (a. 75fr. XVI). En el segundo, Coahuila (a. 68 y 69).

En la constitución del estado de Colima se llega a los extremos: el artículo 58 fracción XXV faculta al gobernador para asumir facultades extraordinarias en casos de emergencia; debe dar aviso al congreso local cuando éste se reúna.⁽⁸⁾

Cómo se enfrentan las situaciones de emergencia.

El sistema de protección civil debe girar en torno de dos elementos fundamentales para poder funcionar de manera adecuada: la educación de la población para que sepa actuar y pueda reaccionar en casos de emergencia y la organización de grupos de personas debidamente capacitadas, que puedan funcionar como autoridades, haciendo cabeza y dirigiendo las acciones y maniobras de la población en general, en el momento y en el lugar en que se necesite.

En ambos casos los estados se han ocupado del problema. Con fundamento en las fracciones II y III del artículo 31 y II del artículo 36 de la constitución general de la República, en las entidades federativas se han organizado, a nivel de ley fundamental, instituciones que responden a estas dos necesidades básicas.

Respecto del primer elemento, que pudiera calificarse de medidas preventivas, pueden distinguirse dos tipos de medidas; la instrucción cívica y militar que todos los mexicanos están obligados a recibir, y que los ayuntamientos deben proporcionar como servicio público; y la creación de instituciones que se consideran de utilidad social para difundir e inculcar entre los habitantes, las bases y métodos de la previsión popular.

Por lo que toca a la guardia nacional, la tendencia general es considerarla como una obligación y al mismo tiempo como un derecho de los ciudadanos del estado; la obligación consiste en alistarse en la guardia nacional; el derecho, en servir en ella.

Algunos estados, actuando con un sentido más realista, han extendido la obligación a los individuos que detentan la nacionalidad local y, en algunos casos, incluso a los vecinos del estado. De esta manera abarcan a un mayor número de personas y evitan problemas de calificación jurídica. Por otra parte dan un tratamiento igual a todas las personas que, de alguna manera, se benefician de los servicios del estado por residir en la localidad.

En ningún caso se encontró que tal obligación se hiciera extensiva a todos los habitantes; se mantiene como requisito una mayor vinculación con la entidad,

a manera de justificar la obligación impuesta.

En ocasiones se observa que no existe una referencia específica a la institución, sino que se impone una obligación general de servir en la defensa y seguridad pública del estado (Coahuila a. 16fr.) (Hidalgo a. 12-V) Incluso en algunos casos se menciona que este servicio debe ser gratuito cuando se trate de una urgencia extrema (México a. 25-III).

No parece que esta última sea la solución más adecuada. Tomando en consideración que el hacer frente a una situación de emergencia requiere de organización, resulta mejor acudir a una institución que, como la guardia nacional, implique la existencia de un principio de autoridad y de jerarquía previamente establecidos.

Entre los estados que consideran ésta como una obligación que corresponde únicamente a sus ciudadanos están Chihuahua (a. 22fr.) Quintana Roo (a. 42fr.), Coahuila (a. 18-IV) Hidalgo (a. 18fr.). Campeche (a. 18fr. y 19fr.) y Guerrero (a. 18fr.). San Luis Potosí extiende la obligación a sus nacionales (a. 18fr.); en el estado de México se presenta una situación especial: por una parte se establece la obligación de los ciudadanos de alistarse y servir en la guardia nacional; pero, por otra parte, todos los vecinos del estado deben servir en la defensa y seguridad públicas (a. 25fr.).

Un caso particular se encuentra en el estado de Chihuahua: en el artículo 93 fracción XIII de su constitución, se faculta al gobernador para organizar y dirigir una guardia municipal.

La guardia nacional tiene como finalidad asegurar y defender la independencia, el territorio, los intereses de la patria, pero también asegurar la tranquilidad y el orden internos. Dado que la situación típica de emergencia que contempla la constitución general se refiere a conflictos armados, el aparato jurídico existente hace referencia concreta a estos aspectos. De ahí deriva, en buena parte, el enfoque militarista que se da a la institución de la guardia nacional: los términos con que se maneja su regulación son indicativos de esta situación.

Conclusión.

Como se ha visto, parece existir un camino abierto a la implementación de un sistema de protección civil. En las constituciones de las entidades federativas existen instituciones y medios jurídicos para organizarlo sin tener que recurrir a fórmulas nuevas. El marco jurídico necesario para este proyecto está ya contenido en los sistemas jurídicos locales. Parece más sencillo aprovechar esta estructura y afinarla para que cumpla cabalmente con las finalidades que se pretenden alcanzar, crear un aparato jurídico nuevo.

Es claro que la reglamentación necesaria para que

estas instituciones operen efectivamente no existe; pero salvando este obstáculo, se contaría con un sistema apegado a la tradición jurídica estatal y se contribuiría a la descentralización del país.

NOTAS

- 1) Consultar a este respecto: William D. Valente. *Local government law*, West Publishing Co., St. Paul Minn., USA, 1984, p.54 ss.; James Tracy Crown. *Introduction to American government*, Doubleday and Co, Inc., New York, 1963, p.110.
- 2) En este caso como en otros muchos puede observarse en las entidades federativas la existencia en sus constituciones de instituciones propias y originales. Cfr. Laura Trigueros G. "Las legislaturas locales y su papel de constituyentes" en *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho constitucional*, UNAM, México 1986.
- 3) Elisur Arteaga Nava, "El papel de los estados en un sistema nacional de protección civil" *Revista Alegatos*, num. 4, UAM-A, México 1986.
- 4) Se revisaron las constituciones de los estados de Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Hidalgo, Guerrero, Quintana Roo y San Luis Potosí.
- 5) Manuel González Oropeza, "La desaparición de poderes en los estados" *Anuario de la Facultad de Derecho*, UNAM, No. 13, 1984.
- 6) En el derecho comparado se puede observar que existen sistemas similares en Italia y en España. Las ordenanzas de necesidad y los decretos ley respectivamente, pueden emanar del poder ejecutivo o de sus dependencias, sin requerir previamente de la intervención parlamentaria. Solamente se exige un comunicado posterior. Cfr. Paolo Biscaretti, *Derecho constitucional*, ed. Tecnos, Madrid 1965 p. 492 a 499; Manuel Fraile Clivillés, *Instituciones del derecho constitucional español*, Madrid 1975, p. 445 y 446.
- 7) Ver Paolo Biscaretti, op cit. p. 495 y Manuel Fraile C. op. cit. p. 445
- 8) Respecto del ejercicio de facultades extraordinarias cfr. Tena Ramírez Felipe. *Derecho constitucional Mexicano*, ed. Porrúa, México 1985; Elisur Arteaga Nava "Notas para un derecho constitucional estatal" *Revista de Investigaciones Jurídicas*, E.L.D. México 1982.

