

El papel de los estados en un sistema nacional de protección civil

Elisur Arteaga

Desde el punto de vista jurídico el Sistema Nacional de Protección Civil debe procurar dar cabal cumplimiento a algunos de los principios fundamentales que inspiraron la constitución de 1917: hacer efectivo y fortalecer el sistema federal, lograr el respeto a los derechos del hombre, afianzar el principio de la supremacía de las autoridades civiles y conservar el principio de división de poderes.⁽¹⁾

Conviene, antes de entrar en materia, hacer referencia a la idea que existe y que parece que cada día cobra más fuerza, de que es necesario reformar la constitución para crear el marco jurídico fundamental que sirva de base al sistema que se pretende estructurar. Aunque ello es factible y el procedimiento pudiera establecer las bases indubitables de un sistema novedoso; tomando en cuenta los precedentes, sobre todo el que tuvo con motivo de las reformas hechas en diciembre de 1982, es evidente que se corre el riesgo de que la reforma caiga, de nueva cuenta, en manos de personas ajenas a la técnica constitucional y se adopte un texto que parte de ser declarativo, redundante, poco cuidado sea lo que se ha dado en llamar "programático" y con ello se desvirtúen o se hagan nugatorias ciertas ideas fundamentales que subyacen, como conquistas de inestimable valor, legadas sobre todo, por el constituyente de 1857 y que confirmó el de 17.

Más que pensar en reformar se debe aplicar e interpretar el marco constitucional existente en la actualidad. En la carta magna existe, para quien tenga voluntad de buscarlo, todo un sistema para hacer frente a conflictos serios, sin que se tenga que recurrir a instrumentos y elementos costosos o peligrosos para la sociedad civil. Aquél no ha sido aplicado,

por lo mismo, no se puede hablar de que sean inoperantes.

Salvo las materias comprendidas en el artículo 73 fracción XVI de la constitución, en aplicación de los artículos 122 y 124 es lícito afirmar que es facultad original de los estados el proteger a la sociedad civil para el caso de desastre. A un intérprete escrupuloso de los textos no le es difícil concluir que bajo la fórmula "trastorno interior" que utiliza el artículo 122, se comprenden tanto los desórdenes que surgen de un movimiento armado enderezado contra las autoridades de una entidad, como aquellos que se derivan de hechos de la naturaleza. La facultad y obligación de hacer frente a este tipo de problemas corresponde en primer lugar a las autoridades locales, respetando los derechos del hombre. Sólo para el caso de que éstas se vean rebasadas y, por lo mismo, imposibilitadas para hacer frente a la contingencia, es cuando pueden intervenir las autoridades federales; pero ello con la condición de que su intervención sea solicitada por la única titular del derecho a hacerlo; la legislatura local. Mientras ésta se encuentre reunida, el gobernador, no obstante que en algunas constituciones se le autorice, no puede actuar y pedir auxilio federal; se trata, de una función originalmente colegiada.

Es cierto que el gobierno federal, con la vista al artículo 29 constitucional, pueden intervenir sin que exista la solicitud previa por parte de los estados; pero para que lo pueda hacer se requiere que previamente exista la declaración de suspensión de garantías individuales. Es esta medida la que atribuye competencia y excluye la de los estados; mientras esto no suceda cualquier intervención no solicitada es violatoria de la autonomía local.⁽²⁾

Los estados para hacer frente a un trastorno interno cuentan con la institución prevista en el artículo 73

fracción XV de la constitución: la guardia nacional, que si bien organiza mediante una ley el congreso de la unión, es disciplinada y depende de los gobernadores de las entidades. La guardia nacional no ha sido debidamente reglamentada; en contra del espíritu civilista a la que debe su creación, en la reglamentación que en la actualidad se ha hecho de ella, se le ha hecho depender, indebidamente, del ejército regular. La guardia nacional debe ser organizada y debe existir como un elemento a disposición de las autoridades locales para hacer frente a conflictos internos. Es su virtual inexistencia lo que ha obligado a recurrir, en forma ilegal, al ejército. Debe ser la misma ciudadanía en armas, actuando como la guardia nacional, la que debe reestablecer la paz y el orden dentro de la sociedad civil.⁽³⁾

Es contraria al artículo 129 la intervención que hasta la fecha se ha dado al ejército regular para hacer frente a los trastornos internos y fenómenos que se han dado y afectado a la sociedad mexicana: "En tiempo de paz ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar..." Dispone el precepto constitucional. Mientras no exista una declaración de guerra o suspensión de garantías, con vista a una perturbación grave de la paz pública, es ilícito utilizar al ejército para hacer frente a un problema interno. La secretaria de defensa nacional constitucionalmente nada tiene que hacer en los planes que organice un gobierno civil para hacer frente a trastornos graves que en ella se susciten. La formulación de planes como el DN-III corresponde a los gobernadores de los estados apoyándose en su guardia nacional. Como se ha dicho constitucionalmente es facultad de las autoridades de los estados hacer frente a los trastornos internos.

Se argumentará que los estados en este momento carecen de elementos para hacer frente a contingencias graves. Ello es cierto, pero el sistema nacional de protección civil que se está estructurando es una oportunidad que se presenta para fortalecer a los estados, respetar su autonomía y descentralizar la vida política y jurídica de la nación. Es necesario proveerlos de los elementos económicos y legislativos que requieren y dejarlos actuar.

También se podría argumentar que, de conformidad con el artículo 89 fracción VI de la constitución, el presidente de la república está facultado para disponer de las fuerzas armadas para la seguridad interior y defensa exterior de la federación; pero al respecto cabe advertir que la norma debe ser interpretada mando en cuenta su contexto y el espíritu civilista de los constituyentes mexicanos. El presidente de la república puede usar las fuerzas armadas para la seguridad interior sólo para el caso de imposibilidad de las

autoridades civiles para hacerlo; dentro de los estados puede utilizarlo únicamente cuando, en ejercicio de la intervención ejecutiva, le sea solicitado su auxilio o en el supuesto previsto en el artículo 29.

La federación carece de facultades concurrentes para suplir a los estados, en cambio éstos, aún tratándose de las materias consignadas en el artículo 73 fracción XVI y 89 fracción VI: epidemias de carácter grave, peligro de invasión de enfermedades exóticas o una invasión extranjera, pueden recurrir al uso de facultades concurrentes y hacer frente al problema mientras tanto la federación no actúa. Por lo que toca a invasiones armadas a su territorio los estados cuentan con un texto expreso que los autoriza a actuar. (art. 118 fracción III).

En algunos estados existe la posibilidad de que las autoridades locales suspendan garantías y otorguen facultades extraordinarias al gobernador; ello también es violatorio de la constitución que atribuye lo relativo a la suspensión de garantías a los poderes federales y constriñe a las entidades en todo momento a conservar el principio de división de poderes.

No es suficiente con que las autoridades locales cuenten con una guardia nacional para hacer frente a grandes calamidades; es necesario que la población civil sepa qué hacer frente a cada contingencia. En los más de los casos el no saber actuar es lo que ha producido un mayor número de víctimas. Es preciso instrumentar sistemas de instrucción. Pero este parti-



cular no es necesario crear nada. Los constituyentes han provisto ya las fórmulas para obligar a los mexicanos a instruirse en estas materias. "Son obligaciones de los mexicanos:... II.- Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadanos,..." El precepto establece una obligación general que comprende a ciudadanos y a quienes no lo son; a hombres y mujeres; faculta y obliga a las autoridades municipales a proporcionar la instrucción cívica y militar; que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadanos...". El precepto establece una obligación general que comprende a ciudadanos y a quienes no lo son; a hombres y mujeres; faculta y obliga a las autoridades municipales a proporcionar la instrucción cívica y militar; la fórmula es amplia, dentro de ellas queda comprendido todo tipo de enseñanzas que tienda a preparar a la población para hacer frente a conflictos graves que se presentan. Es aconsejable conservar la institución y lo que es más conveniente vigorizarla.

En la actualidad, debido a la reforma municipal instrumentada en 1982, muchos municipios cuentan con elementos humanos y económicos para asumir tal función. En apoyo de ellos y respetando la autonomía local, el gobierno federal, en uso de la facultad que tiene atribuida en los artículos 3° y 73 fracción XXV de unificar y coordinar la educación que se imparte en el territorio nacional, puede y debe elaborar manuales y hacerlos circular entre las autoridades municipales, en los que se contengan los lineamientos a



seguir en casos de desastre y que en la actualidad son motivo de estudio del sistema nacional de protección civil.

Hasta ahora para hacer frente a graves contingencias se ha actuado al margen de la constitución y aún contra su texto expreso; se ha visto que la autoridad, sin haber suspensión de garantías, han impedido a los ciudadanos circular libremente, se ha violado la integridad de los domicilios, se ha privado a los particulares de sus bienes y posesiones sin el procedimiento debido. Se ha preferido violar la constitución y no actuar dentro de ella. El artículo 29 constitucional es la vía correcta para hacerlo. A grandes males grandes remedios. La fórmula existe y sólo han hecho uso de ella aquellos que han tenido altura de mira; que han sido audaces en el ejercicio del poder y que no se han amilanado cuando son investidos de una gran autoridad. De unos años a la fecha la fórmula espanta; se le ve con mucha reserva y así debe ser. Pero en la actualidad es la única vía para hacer frente a grandes calamidades sin violar la constitución. Más debe espantar a las autoridades federales violar los derechos humanos, que recurrir a la fórmula de la suspensión de garantías y otorgamiento de facultades extraordinarias.

La constitución no contempla otras figuras afines como son declarar una región determinada zona de desastre, la declaración de estado de emergencia. Estas son invocadas frecuentemente, pero ello se debe a un ejemplo extranjero que atávicamente los mexicanos se sienten inclinados a imitar.

El problema se encuentra en que no existen en la realidad los controles políticos y de vigilancia de parte del congreso de la unión y existe el peligro de que cualquier autorización, por más particular y temporal que sea, se convierta en general y permanente. Los Cincinatos no abundan. A más de cuarenta años están en vigor leyes y decretos dados en la última suspensión de garantías.

Con vista a lo que anterior en un plan como el que se pretende hacer, más que pensar en reformar la constitución, con el peligro de seguir la marcha centralizadora, marginar a las autoridades civiles, menguar el campo de acción de los estados, reducir los derechos del hombre, lo que procede es tratar de hacer realidad el texto constitucional.

1 Bernard Schwartz, *los poderes del gobierno*, vol. I, UNAM, México, 1966, págs. 81 y siguientes y 94 y siguientes; Juan Casiello, *derecho constitucional argentino*, Editorial "Perrot", Buenos Aires, 1954, pág. 415 y siguientes; Laurence H. Tribe, *american constitutional law*, The Foundation Press Inc. Mineola, N. Y. 1978, págs. 181, 300 y siguientes; William D. Valente, *local government law*, West Publishing, Co. St. Paul, Minn. 1980, pág. 54; C. Herman Pritchett, *la constitución americana*, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1965, pág. 470.

2 Carl Schmitt, *la dictadura*, *Revista de Occidente*, Madrid, 1968, pág. 221; C. Brent Swisher, *el desarrollo constitucional de los Estados Unidos*, tomo II, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1958, pág. 870 y siguientes. R. Eugene Cushman, *práctica constitucional*, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1958.

3 Juan A. González Calderón, *curso de derecho constitucional*. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1981, pág. 455.