



Los límites a la protección civil

MIGUEL ALEJANDRO LÓPEZ OLVERA

MARIANA ISELA ÁVILA CARRIZALES

I. INTRODUCCIÓN

La declaración de emergencia no es un instituto aplicable a todas las causas y situaciones consideradas como anormales; es un instituto del Estado de derecho, y como tal, requiere en su aplicación de prudencia e inteligencia.

En México, como en muchos otros países del mundo se presentan situaciones llamadas de emergencia. Estas situaciones pueden derivar de muy diferentes fenómenos, de la naturaleza, económicos, políticos, químicos, sanitarios, etcétera.

Y si no se toman las medidas necesarias, estas situaciones pueden derivar en desastres,¹ pero también, al tomar dichas medidas para enfrentar estas situaciones de emergencia, el Estado tiene la obligación de respetar ciertos límites que le impone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales sobre derechos humanos y las leyes.

Como es sabido, a través de la historia, en muchos países se ha tenido la “necesidad” de establecer procedimientos especiales para superar estados de emergencia provocadas por diversas razones, especialmente por situaciones económicas, desastres naturales, conflictos internos, etcétera.

Muchas de estas situaciones de emergencia han sido crónicas en Latinoamérica, pues no obstante lo dispuesto por las Constituciones de nuestros países, se han utilizado por gobiernos de facto o en épocas de normalidad, llegándose en la mayoría de las ocasiones a desvirtuar las instituciones constitucionales, lo que se ha traducido en la restricción (cuando no en la violación sistemática) de muchos de los derechos fundamentales.

Además, en muchas ocasiones, como por ejemplo, en Argentina, se han prolongado por mucho tiempo al punto que se ha llegado a afirmar “que la excepción ha sido la normalidad constitucional.”²

¹ El artículo 3, fracción XVIII de la Ley General de Protección Civil, define al desastre “como el estado en que la población de una o más entidades federativas, sufre severos daños por el impacto de una calamidad devastadora, sea de origen natural o antropogénico, enfrentando la pérdida de sus miembros, infraestructura o entorno, de tal manera que la estructura social se desajusta y se impide el cumplimiento de las actividades esenciales de la sociedad, afectando el funcionamiento de los sistemas de subsistencia”.

² Ver Gordillo, Agustín, “El Estado de derecho en estado de emergencia, *La Ley*, Buenos Aires, 12 de octubre de 2001, pp. 1-3; Gordillo, Agustín, “El estado de derecho a estado de emergencia,” en Lo-

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

Es por ello que hemos considerado de interés realizar este estudio cuya finalidad es resaltar aquellos principios consagrados tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en las normas de carácter internacional y supranacional, que sirven de límite a los poderes estatales en el dictado de normas que dan validez a una situación de emergencia, para no caer en excesos o inconstitucionalidades.

II. CAUSAS DE LA DECLARACIÓN DE LOS ESTADOS DE EMERGENCIA

En las Constituciones modernas se ha hecho el intento, especialmente en las posteriores a la Segunda Guerra Mundial (debido a las experiencias de las dictaduras totalitarias, permanentes y absolutas), de establecer disposiciones para regular tanto las causas por las cuales se puede establecer una situación de emergencia, como las autoridades facultadas para decretarlas, que, en algunos países, no se atribuyen únicamente al Ejecutivo, sino que se precisa la intervención de los órganos legislativos, y de manera creciente, también la de los tribunales, así como las limitaciones a que están sujetas, tanto por lo que se refiere a las materias susceptibles de restricción, como el tiempo en el cual las declaraciones respectivas tienen validez.³

Cabe aclarar que dentro de la doctrina internacional⁴ se conoce al estado de emergencia como los siguientes nombres: “estados de excepción”, “estado de sitio”, “estado de urgencia”, “estado de alarma”, “estado de prevención”, estado de guerra interna”, “suspensión de garantías”, “ley de marcial”, “poderes de crisis”, “poderes especiales”, “toque de queda”, etcétera; sin embargo, en este trabajo utilizaremos la expresión “situación de emergencia”, por su uso generalizado dentro de las normas federales que regulan dichas situaciones.

Según el artículo 3, fracción XVII de la Ley General de Protección Civil, emergencia es la “Situación anormal que puede causar un daño a la sociedad y propiciar un riesgo excesivo para la seguridad e integridad de la población en general; se declara por el Ejecutivo Federal cuando se afecta una entidad federativa y/o se rebasa su capacidad de respuesta, requiriendo el apoyo federal”.

Las causas por las cuales se puede decretar el estado de emergencia han variado en el tiempo según las circunstancias de cada época. De acuerdo con las normas constitucionales, se han configurado varias categorías según su gravedad. Así, se

renzetti, Ricardo Luis (dir.), *Emergencia pública y reforma del régimen monetario*, Buenos Aires, La Ley, 2002, pp. 53-63; Crivelli, Julio César, *La emergencia económica permanente*, Buenos Aires, Ábaco, 2001.

³ Fix-Zamudio, Héctor, “Prologo,” en Despouy, Leandro, *Los derechos humanos y los estados de excepción*, México, UNAM-IIJ, 1999, p. XVI.

⁴ Ver Despouy, Leandro, *Los derechos humanos y los estados de excepción*, México, UNAM-IIJ, 1999.

han presentado situaciones provocadas por desastres naturales o por crisis de carácter económico.

Las situaciones de emergencia pueden obedecer a causas naturales o humanas. Pueden producirse por fenómenos físicos o climatológicos, por conmociones interiores, ataques exteriores, o incluso por desequilibrios económicos o sociales sectoriales o generales.

Para que sobrevenga una emergencia, afirma Horacio Tomás Liendo (h), la mutación de la realidad debe ser calificada por su profundidad, su inevitabilidad –una vez aparecida- y, sobre todo, por la ineficacia de los medios normales para atemperar sus consecuencias o superar el obstáculo para la realización del bienestar general.⁵

Una emergencia puede referirse a desastres provocados por fenómenos de la naturaleza, como ciclones, temblores, inundaciones, o situaciones provocadas por el hombre, entre las cuales podríamos mencionar las conmociones interiores o trastornos en la economía. Pero lo que caracteriza a un estado de emergencia son la generalidad, la profundidad y la afectación del bienestar general.⁶

Según la Ley General de Protección Civil, una emergencia puede producirse por fenómenos geológicos, fenómenos hidrometeorológicos, fenómenos químico-tecnológicos, fenómenos sanitario-ecológicos o por fenómenos socio-organizativos.

El artículo 3 de dicha ley, en sus fracciones XI, XII, XIII, XIV y XV, define a las anteriores situaciones de la siguiente forma:

XI. Fenómeno Geológico: Calamidad que tiene como causa las acciones y movimientos violentos de la corteza terrestre. A esta categoría pertenecen los sismos o terremotos, las erupciones volcánicas, los tsunamis o maremotos y la inestabilidad de suelos, también conocida como movimientos de tierra, los que pueden adoptar diferentes formas: arrastre lento o reptación, deslizamiento, flujo o corriente, avalancha o alud, derrumbe y hundimiento.

XII. Fenómeno Hidrometeorológico: Calamidad que se genera por la acción violenta de los agentes atmosféricos, tales como: huracanes, inundaciones pluviales, fluviales, costeras y lacustres; tormentas de nieve, granizo, polvo y electricidad; heladas; sequías y las ondas cálidas y gélidas.

⁵ Liendo (h), Horacio Tomas, *Emergencia nacional y derecho administrativo*, Buenos Aires, Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, 1990, p. 26.

⁶ Liendo (h), Horacio Tomas, *idem* afirma: “Cuando una sociedad se enfrenta con una situación que no puede superarse mediante la normal y previsible evolución de los hechos y mediante la aplicación del derecho vigente hasta ese momento, puede decirse que se encuentra en estado de emergencia. Ésta puede abarcar todo el ámbito territorial en el que se desenvuelve o solo una parte y, a su vez, afectar la generalidad de las actividades sociales o limitarse a algunas de ellas.”

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

XIII. Fenómeno Químico-Tecnológico: Calamidad que se genera por la acción violenta de diferentes sustancias derivadas de su interacción molecular o nuclear. Comprende fenómenos destructivos tales como: incendios de todo tipo, explosiones, fugas tóxicas y radiaciones.

XIV. Fenómeno Sanitario-Ecológico: Calamidad que se genera por la acción patógena de agentes biológicos que atacan a la población, a los animales y a las cosechas, causando su muerte o la alteración de su salud. Las epidemias o plagas constituyen un desastre sanitario en el sentido estricto del término. En esta clasificación también se ubica la contaminación del aire, agua, suelo y alimentos.

XV. Fenómeno Socio-Organizativo: Calamidad generada por motivo de errores humanos o por acciones premeditadas, que se dan en el marco de grandes concentraciones o movimientos masivos de población.

La finalidad esencial de las declaraciones de emergencia es defender las instituciones constitucionales democráticas de los riesgos producidos por graves conflictos o acontecimientos, y, en última instancia, para proteger los derechos humanos esenciales de los gobernados frente a los peligros de una crisis política, social, económica o de catástrofes naturales.⁷

III. DECLARATORIAS DE EMERGENCIA

En nuestro país, las declaratorias de emergencia han sido dictadas principalmente por fenómenos de la naturaleza. Y es un tema de la mayor trascendencia, ya que en muchas regiones de nuestro país, son constantes los embates de la naturaleza. Por ello, consideramos de interés incluir en este trabajo las declaratorias de emergencia dictadas en lo que va del año 2008. Son las siguientes.

Declaratoria de Emergencia por la ocurrencia de heladas atípicas, ocurridas los días 3 y 4 de enero de 2008, en dos municipios del Estado de Tlaxcala, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 25 Enero de 2008.

Declaratoria de Emergencia por la ocurrencia de lluvias atípicas, ocurridas el 1 de enero de 2008, en el Municipio de Espinal del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 24 Enero de 2008.

Declaratoria de Emergencia por la ocurrencia de lluvia atípica, ocurrida del 1 al 4 de enero de 2008, en 3 municipios del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 30 de Enero de 2008.

Declaratoria de Emergencia por lluvias atípicas y heladas atípicas ocurridas del 31 de diciembre de 2007 al 2 de enero de 2008, en 32 municipios del Estado de Oaxaca, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 23 de Enero de 2008.

⁷ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.* (nota 3), p. XIX.

LOS LÍMITES A LA PROTECCIÓN CIVIL
Miguel A. López Olvera - Mariana I. Ávila Carrizales

Declaratoria de Emergencia por lluvias atípicas y nevadas atípicas ocurridas del 1 al 4 de enero de 2008, en 24 Municipios del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 18 de Enero de 2008.

Declaratoria de Emergencia por nevadas atípicas y heladas atípicas ocurridas del 1 al 4 de enero de 2008, en 24 municipios del Estado de Hidalgo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 23 de Enero de 2008.

Declaratoria de Desastre Natural por la ocurrencias de inundación atípica, durante el periodo del 18 al 31 de diciembre de 2007 en los municipios de Ostuacán y Tecpatán del Estado de Chiapas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 25 de Febrero de 2008.

Declaratoria de Emergencia por la ocurrencia de heladas atípicas, ocurridas el 16 y 17 de enero de 2008, en 6 municipios del Estado de Durango, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 1 de Febrero de 2008

Declaratoria de Emergencia por la ocurrencia de heladas atípicas, ocurridas el 13 y 14 de enero de 2008, en 4 municipios del Estado de Zacatecas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 1 de Febrero de 2008.

Declaratoria de Desastre Natural por el sismo ocurrido el día 12 de febrero de 2008, en 41 municipios del Estado de Oaxaca, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 6 de Marzo de 2008.

Declaratoria de Emergencia por la ocurrencia de granizada atípica, el día 12 de abril de 2008, en el Municipio de Nanacamilpa de Mariano Arista del Estado de Tlaxcala, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 24 de abril de 2008.

Declaratoria de Emergencia con motivo de lluvias atípicas provocadas por el paso del frente frío No. 40, el día 12 de abril de 2008, en 8 municipios del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 24 de abril de 2008.

Declaratoria de Emergencia con motivo de la ocurrencia de granizada atípica, provocada por el paso del frente frío No. 40, el día 12 de abril de 2008, en 2 municipios del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de abril de 2008.

Declaratoria de Emergencia con motivo de lluvias atípicas, provocadas por el paso del Frente Frío No. 42, el día 27 de abril de 2008, en el municipio de Tuxpam del Estado de Veracruz de Ignacio la Llave, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 13 de Mayo de 2008.

Declaratoria de Emergencia con motivo del deslave ocurrido el 4 de noviembre de 2007, que genero un taponamiento del Río Grijalva entre las presas Malpaso y Peñitas, en los 6 municipios del Estado de Tabasco, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 10 de Junio de 2008.

Declaratoria de Emergencia por la ocurrencia de lluvias atípicas los días 1 y 2 de junio de 2008, en 7 municipios del Estado de Chiapas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 13 de Junio de 2008.

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

Declaratoria de Emergencia por la ocurrencia de lluvias atípicas el día 9 de junio de 2008, en 15 municipios del Estado de Oaxaca, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 24 de Junio de 2008.

Declaratoria de Emergencia por la ocurrencia de lluvias atípicas los días 3, 4 y 6 de junio de 2008, en 13 municipios y por la ocurrencia de lluvias atípicas e inundaciones del 6 al 9 de junio de 2008, en 7 municipios del Estado de Oaxaca, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 24 de Junio de 2008.

Declaratoria de Emergencia por la ocurrencia de lluvias atípicas los días 3 y 4 de junio de 2008, en 7 municipios del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 24 de Junio de 2008.

Declaratoria de Emergencia por la ocurrencia de lluvias atípicas el día 11 de junio de 2008, en el Municipio de El Carmen Tequexquitla del Estado de Tlaxcala, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 30 de Junio de 2008.

Declaratoria de Desastres Naturales por la lluvia extrema, el día 2 de junio de 2008, en el Municipio de Othón P. Blanco del Estado de Quintana Roo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 3 de Julio de 2008.

Declaratoria de Desastres Naturales por la ocurrencia de lluvias extremas e inundaciones atípicas del 14 al 10 de julio de 2008, en 13 Municipios del Estado de Tamaulipas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 26 de Julio de 2008.

Declaratoria de Desastres Naturales por la ocurrencia de lluvias extremas e inundaciones atípicas, los días 4, 6, 7, 8 y 9 de junio de 2008, en 21 municipios del Estado de Oaxaca, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 21 de Julio de 2008.

Declaratoria de Desastres Naturales por la ocurrencia de lluvias extremas, durante los días 4, 6, 10 y 11 de junio de 2008, en 9 municipios del Estado de Veracruz del Ignacio de la Llave, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 18 de Julio de 2008.

Declaratoria de Desastres Naturales por las lluvias extremas, durante el periodo de 1 y 2 de junio de 2008, en 6 municipios del Estado de Chiapas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 2 de Julio de 2008.

Declaratoria de Emergencia por la inminencia del Impacto del Ciclón Tropical Dolly, en 17 municipios del Estado de Tamaulipas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 26 de Julio de 2008.

Declaratoria de Emergencia por la ocurrencia de inundaciones atípicas, el día 18 de julio de 2008, en el Municipio de Tlaltenango de Sanchez Róman del Estado de Zacatecas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 28 de Julio de 2008.

Declaratoria de Emergencia por la ocurrencia de inundaciones atípicas, el día 6 de julio de 2008, en 5 municipios del Estado de Tabasco, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 17 de Julio de 2008.

Declaratoria de Emergencia por la ocurrencia de inundaciones atípicas el 1 de julio de 2008, en 2 municipios del Estado de Veracruz de Ignacio la Llave, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 16 de Julio de 2008.

Declaratoria de Emergencia por la ocurrencia de lluvias atípicas el día 6 de julio de 2008, en 2 municipios del Estado de Colima, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 28 de Julio de 2008.

LOS LÍMITES A LA PROTECCIÓN CIVIL
Miguel A. López Olvera - Mariana I. Ávila Carrizales

Declaratoria de Emergencia por la ocurrencia de lluvias atípicas los días 5, 6 y 7 de julio de 2008, en 9 municipios del Estado de Tlaxcala, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 28 de Julio de 2008.

Declaratoria de Emergencia por la ocurrencia de lluvias atípicas presentadas el 8 de julio de 2008, en 3 municipios del Estados de Hidalgo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 22 de Julio de 2008.

Declaratoria de Emergencia por la ocurrencia de lluvias atípicas los días 4, 5 y 6 de julio de 2008, en 6 municipios del Estado de Veracruz de Ignacio la Llave, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 16 de Julio de 2008.

Declaratoria de Emergencia por la ocurrencia de lluvias atípicas los días 3, 6, 7, 10 y 11 de junio de 2008, por inundación atípica el día 11 de junio de 2008 en 16 municipios del Estado de Veracruz de Ignacio la Llave, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 1 de Julio de 2008.

Declaratoria de Emergencia por la ocurrencia de lluvias atípicas los días 6 y 7 de julio de 2008, en 5 municipios del Estado de Oaxaca, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 23 de Julio de 2008.

Declaratoria de Emergencia por la ocurrencia de lluvias atípicas, los días 2, 5, 6, 7 y 8, e inundaciones atípicas el día 9 de julio de 2008, en 11 municipios del Estado de San Luis Potosí, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 22 de Julio de 2008.

Declaratoria de Emergencia por la ocurrencia de lluvias e inundaciones atípicas, presentadas el 4 al 9 de julio de 2008, en 12 municipios del Estados de Tamaulipas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 22 de Julio de 2008.

Declaratoria de Desastre Natural por la ocurrencia de la inundación atípica el día 26 de julio de 2008, en el Municipio de Juárez del Estado de Chihuahua, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 18 de Agosto de 2008.

Declaratoria de Desastre Natural por la ocurrencia de la inundación atípica el día 18 de julio de 2008, en el Municipio de Tlaltenango de Sánchez Román del Estado de Zacatecas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 7 de Agosto de 2008.

Declaratoria de Desastre Natural por la ocurrencia de lluvia extrema el día 9 de julio, en 2 municipios, así como inundación atípica los días 10 y 14 de julio de 2008, en 5 municipios de Estado de Veracruz de Ignacio de Llave, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 26 de Agosto de 2008.

Declaratoria de Desastres Natural por la ocurrencia de lluvia extrema provocada por el ciclón tropical Dolly el día 23 de julio, en 9 municipios, del Estado de Tamaulipas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 9 de Agosto de 2008.

Declaratoria de Desastres Natural por la ocurrencia de lluvia extrema el día 12 de julio, en el Municipios de Nogales del Estado de Sonora, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 8 de Agosto de 2008.

Declaratoria de Desastres Natural por la ocurrencia de lluvia extrema del 5 al 8 de julio, de 2008, en 11 municipios, e inundaciones atípicas el 8, 9, 10 y 11 de julio de 2008, en 6 municipios del estados de San Luis Potosí, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 26 de Agosto de 2008.

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

Declaratoria de Desastres Natural por la ocurrencia de lluvia extrema los días 30 de junio, 4, 5 y 6 de julio de 2008 en 18 municipios. Así como inundación atípica el días 1 de julio de 2008, en 2 municipios de Estado de Veracruz de Ignacio de Llave, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 18 de Agosto de 2008.

Declaratoria de Desastres Natural por la ocurrencia de lluvia extrema los días 6 y 7 de julio de 2008, en 8 municipios de Estado de Oaxaca, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 7 de Agosto de 2008.

Declaratoria de Emergencia por la ocurrencia de inundación atípica, el días 26 de julio de 2008, en el Municipios de Juárez en el Estado de Chihuahua, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 11 de Agosto de 2008.

Declaratoria de Emergencia por la ocurrencia de lluvias atípicas el día 8 de julio de 2008, en 3 Municipios, e inundación atípica los días 8, 9, 10 y 11 de julio de 2008, en dos municipios de san Luís Potosí, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 13 de Agosto de 2008.

Declaratoria de Emergencia por la ocurrencia de lluvia atípica, el días 26 de julio de 2008, en el Municipios de Atoyac en el estados de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 8 de Agosto de 2008.

Declaratoria de Emergencia por la ocurrencia de lluvias atípicas el día 8 de julio de 2008, en 2 municipios, e inundación atípica los días 9, 10 y 11 de julio de 2008, en 1 municipio del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 11 de Agosto de 2008.

Declaratoria de Emergencia por lluvias extremas el día 25 de agosto de 2008, generadas por la tormenta tropical Julio en 3 municipios del Estado de Baja California Sur, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 3 de septiembre de 2008.

Declaratoria de Emergencia por lluvias atípicas el día 26 de agosto de 2008, generadas por la tormenta tropical Julio, en 2 municipios del Estado de Sonora, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 3 de septiembre de 2008.

Declaratoria de Desastre Natural por la ocurrencia de lluvia extrema el día 26 de julio de 2008, en los municipios de Atoyac y Ozuluama del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 9 de septiembre de 2008.

Declaratoria de Emergencia por la ocurrencia de lluvia e inundación atípica el día 30 de agosto de 2008, en 2 municipios del Estado de Chihuahua, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 9 de septiembre de 2008.

Declaratoria de Emergencia por la ocurrencia de inundación atípica el 22 de agosto de 2008, en el Municipio de Villa de Arriaga del Estado de San Luis Potosí, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 9 de septiembre de 2008.

Declaratoria de Emergencia por la alta probabilidad de inundación atípica, en 8 municipios del Estado de Chihuahua, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 17 de septiembre de 2008.

Declaratoria de Emergencia por la ocurrencia de lluvias atípicas en 8 municipios los días 14, 19, 23, 28 y 30 de agosto y 4 de septiembre de 2008, e inundación atípica el día 29 de agosto de 2008, en 2 municipios del Estado de Durango, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 17 de septiembre de 2008.

LOS LÍMITES A LA PROTECCIÓN CIVIL
Miguel A. López Olvera - Mariana I. Ávila Carrizales

Declaratoria de Emergencia por la ocurrencia de inundaciones atípicas del 29 de agosto al 2 de septiembre de 2008, en 3 municipios del Estado de Nayarit, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 17 de septiembre de 2008.

Declaratoria de Desastre Natural por la ocurrencia de lluvia extrema el día 26 de agosto de 2008, en los municipios de Guaymas y Empalme del Estado de Sonora, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 18 de septiembre de 2008.

Declaratoria de Desastre Natural, por la ocurrencia de lluvia extrema los días 25 y 26 de agosto de 2008 en 3 municipios del Estado de Baja California Sur, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 22 de septiembre de 2008

Declaratoria de Desastre Natural, por la ocurrencia de inundación atípica en 6 municipios los días 25, 26 y 27 de agosto de 2008, y lluvia extrema el día 27 de agosto de 2008, en un municipio del Estado de Aguascalientes, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 24 de Septiembre de 2008

Declaratoria de Desastre Natural por la ocurrencia de lluvias extremas e inundaciones atípicas el día 30 de agosto de 2008 en 4 municipios, y por la ocurrencia de lluvias extremas el día 30 de agosto de 2008 en 2 municipios del Estado de Chihuahua, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 25 de Septiembre de 2008

Declaratoria de Emergencia por la ocurrencia de lluvias atípicas, los días 29 y 30 de agosto de 2008, en 6 municipios del Estado de Chihuahua, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 25 de Septiembre de 2008

Declaratoria de Emergencia por la ocurrencia de inundación atípica los días 5 al 7 de septiembre de 2008, en 9 municipios del Estado de Chihuahua, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 25 de Septiembre de 2008

Declaratoria de Emergencia por la ocurrencia de inundación atípica del 2 al 5 de septiembre de 2008, en 2 municipios del Estado de San Luis Potosí, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 25 de Septiembre de 2008

Declaratoria de Emergencia por la ocurrencia de lluvias e inundaciones atípicas del día 9 al 12 de septiembre de 2008, provocadas por los remanentes del ciclón tropical Lowell, en los municipios de Ahome y El Fuerte del Estado de Sinaloa, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 25 de Septiembre de 2008

Declaratoria de Emergencia por la ocurrencia de lluvias atípicas e inundaciones los días 8, 10 y 11 de septiembre de 2008, en 8 municipios del Estado de Sonora, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 25 de Septiembre de 2008

Declaratoria de Emergencia por la ocurrencia de lluvias atípicas en 8 municipios e inundación atípica en 5 municipios los días 6, 7 y 8 de septiembre de 2008, en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 25 de Septiembre de 2008

Declaratoria de Desastre Natural por la ocurrencia de lluvias extremas del 21 al 24 de agosto de 2008, en 5 municipios del Estado de Nuevo León, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 26 de septiembre de 2008

Declaratoria de Emergencia por la ocurrencia de inundaciones atípicas en presencia de lluvias severas en 7 municipios, durante el periodo del 21 al 29 de septiembre de 2008; y por la ocurrencia de lluvias atípicas los días 24 y 26 de septiembre de 2008 en 1 municipi-

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

pio del Estado de Tabasco, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 2 de octubre de 2008.

Declaratoria de Desastre Natural por la ocurrencia de deslave el día 8 de septiembre de 2008, en el Municipio de Ixhuacán de los Reyes del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de octubre de 2008.

Declaratoria de Emergencia por la ocurrencia de inundaciones atípicas del 22 al 26 de septiembre de 2008, en 22 municipios y por lluvias atípicas el día 24 de septiembre de 2008, en 5 municipios del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de octubre de 2008.

Declaratoria de Emergencia por la ocurrencia de deslave derivado de la magnitud de las lluvias ocurridas en 2 municipios del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de octubre de 2008.

Declaratoria de Desastre Natural por la ocurrencia de lluvias extremas e inundaciones atípicas los días 14, 19, 23, 25, 27, 28, 29 y 30 de agosto de 2008, en 13 municipios del Estado de Durango, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 14 de octubre de 2008.

Declaratoria de Desastre Natural por la ocurrencia de lluvias extremas e inundación atípica los días 9 y 12 de septiembre de 2008, en 3 municipios del Estado de Sinaloa, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 14 de octubre de 2008.

Declaratoria de Emergencia por la ocurrencia de lluvia atípica los días 24, 26 y 29 de septiembre de 2008, en 1 municipio; e inundación atípica del 23 al 29 de septiembre de 2008, en 2 municipios del Estado de Chiapas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 14 de octubre de 2008.

Declaratoria de Emergencia por la ocurrencia de lluvia atípica el día 23 de septiembre de 2008 en 4 municipios e inundación atípica los días 23 y 24 de septiembre de 2008, en 6 municipios del Estado de Oaxaca publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 14 de octubre de 2008.

Declaratoria de Emergencia por la ocurrencia de inundaciones y lluvias atípicas del 22 de septiembre al 6 de octubre de 2008, en 9 municipios del Estado de Tabasco, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 15 de octubre de 2008.

Declaratoria de Emergencia por la ocurrencia de deslave ocurrido en el periodo del 14 al 28 de septiembre de 2008, en 4 municipios del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 15 de octubre de 2008.

Declaratoria de Desastre Natural por la ocurrencia de inundación atípica los días 4 y 5 de septiembre de 2008, en los municipios de Allende y Santiago del Estado de Nuevo León, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 16 de octubre de 2008.

IV. LOS TRATADOS INTERNACIONALES Y LOS ESTADOS DE EMERGENCIA

Fue durante el siglo pasado, y en particular luego de la Segunda Guerra Mundial, cuando los derechos humanos adquirieron una dimensión internacional mediante la incorporación de sus normas a una gran diversidad de tratados y convenios de alcance regional y universal, transformándose así en una de las ramas más dinámicas y revolucionadas del derecho internacional público contemporáneo. El reconoci-

miento del individuo como sujeto del derecho internacional puso de relieve las profundas transformaciones operadas en el campo de las relaciones jurídicas internacionales y en el ámbito de las relaciones internacionales en general.⁸

En México, en la actualidad, de acuerdo con la tesis de jurisprudencia LXXVII/99, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que

[...] estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional: por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas.⁹

Con estos argumentos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local”.

Los tratados internacionales en materia de derechos humanos amplían la esfera de derechos de los individuos y los derechos de incidencia colectiva garantizados, principalmente, en la primera parte de la Constitución mexicana, y que, obviamente no se contraponen a ella sino que la complementan.

La protección de los derechos humanos o derechos esenciales así entendidos va unida necesariamente a la restricción del ejercicio del poder estatal. La comunidad internacional reconoce la existencia de estos derechos y obliga objetivamente a los Estados a no vulnerar ni obstaculizar su pleno goce y ejercicio, así como garantizar la vigencia sociológica de aquellos en su territorio, por el bien común, so pena de reparar y responder frente a la comunidad internacional.

En la actualidad es ya incuestionable que los tratados internacionales de derechos humanos gozan de operatividad; es decir, se debe garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos reconocidos como autoejecutivos (*self executing*) en dicho instrumento y debe adecuar las normas programáticas con la ley necesaria o medidas de otro carácter, en un tiempo razonable, ya que al incurrir en mora res-

⁸ Despouy, Leandro, *op.cit.* (nota 4), p.15.

⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su gaceta*, México, SCJN, novena época, t. X, pleno y salas, noviembre de 1999, p.46-48.

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

ponde frente a la comunidad internacional en virtud de la operatividad del tratado internacional.

Los derechos, garantías y libertades estipulados en un tratado internacional de derechos humanos, por su naturaleza, son operativos, ya que el objeto y razón de ser de una convención de derechos humanos, así como la clara intención de las partes, es reconocer a favor de las personas ciertos derechos y libertades, y no regular sus relaciones entre sí.¹⁰

Cabe destacar que el 7 de mayo de 1981 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el texto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y el 16 de diciembre de 1998 México se sometió a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,¹¹ lo cual constituyó, sin lugar a dudas, un avance significativo en la protección de los derechos humanos.

La Convención Americana es un tratado multilateral mediante el cual los Estados parte se obligan a garantizar y hacer efectivos los derechos y libertades previstos en ella y a cumplir con las reparaciones que se dispongan. Por ello, las obligaciones fundamentales que consagra la Convención Americana para proteger los derechos y libertades indicados en sus artículos 3 a 27 son la de adaptar el derecho interno a lo prescrito en aquella y la de reparar, para garantizar así todos los derechos consagrados.¹²

Los tratados modernos sobre derechos humanos, en general, y, en particular, la Convención Americana, no son tratados multilaterales de tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción.¹³

Asimismo, la Convención contiene un extenso listado de garantías individuales y de derechos fundamentales, de los cuales en su gran mayoría son de aplicación directa a cualquier tipo de proceso o procedimiento.

Esta y otras normas internacionales, a la inversa de las disposiciones de los primigenios tratados de integración Latinoamericana, están destinadas en el nuevo

¹⁰ Vega, Juan Carlos y Graham, Marisa Adriana (directores), *Jerarquía constitucional de los tratados internacionales*, Buenos Aires, Astrea, 1996, p. 43.

¹¹ Véase <http://www.corteidh.or.cr/paises/mexico.html>

¹² CIDH, Caso Garrido y Baigorra. Argentina, párrafo 71.

¹³ CIDH. Opinión consultiva OC-2/82, párrafo 29.

contexto económico mundial a constituir la base del sometimiento del Estado nacional y sus normas internas a la normativa supranacional que emerge y seguirá emergiendo lenta, pero segura, de los órganos y convenios de esta naturaleza.¹⁴

Precisamente, en los artículos 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos se exigen como requisitos previos para la proclamación de un estado de emergencia, diversos supuestos que, como veremos más adelante, ya son principios generales, no solo simples normas jurídicas.

Una vez integrada en el ordenamiento, aquellas normas se aplicarán en los supuestos y en la forma prevista en el propio derecho internacional: derecho para que el que, en caso de conflicto entre una norma interna –cualquiera que sea su forma y su rango- y una norma internacional, ha de prevalecer siempre esta última. Es, por tanto, posible que en un tratado o en una norma derivada terminen por imponerse, en su aplicación, a la Constitución misma.

Es importante destacar que los tratados de derechos humanos no regulan relaciones recíprocas entre Estados, sino que en el centro de la protección esta el ser humano, creándose así una suerte de “orden público internacional” donde, por primera vez, la persona humana, y no los Estados constituyen el eje principal de protección de dichos tratados internacionales.¹⁵

Por eso, afirma Agustín Gordillo, cuando una ley ratifica un tratado por el cual se establecen reglas de derecho que se refieren exclusivamente a seres humanos individuales (derechos humanos), carece de asidero pretender que la ratificación vale solo frente a los demás Estados, y no para los habitantes del país respectivo; la ley de ratificación transforma a esas proposiciones en normas jurídicas que también son internas.¹⁶

V. PRINCIPIOS A LOS QUE DEBEN SUJETARSE LAS DECLARACIONES DE EMERGENCIA

La declaración de emergencia es una institución del Estado de derecho; como tal, debe reunir determinadas condiciones y requisitos que obran a la manera de garantía jurídica para preservar los derechos humanos en dichas situaciones de emergencia, que ya desde finales del siglo XIX hasta la década de los ochenta en el siglo XX se fueron construyendo como principios del derecho público que recibimos

¹⁴ Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo. Parte general*, t. 1, reimpresión de la 5ª ed., Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2000, cap. IV, p. 18.

¹⁵ Despouy, Leandro, *op. cit.* (nota 4), p. 16.

¹⁶ Gordillo, Agustín, *op. cit.* (nota 14), cap. VI, p. 2.

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

como una expresión mayoritaria y en algún modo pacífica de la concepción política, social y jurídica del Estado.¹⁷

Aunque como afirman Héctor Gros Espiell, Rodolfo Piza R. y Daniel Zovatto,¹⁸

los estados de excepción constitucional han servido en nuestros países como marco de innumerables excesos, persecuciones y otros distintos modos de violación de los derechos humanos, severamente condenables a la luz de los instrumentos internacionales, tanto del ámbito universal como regional, de los textos de las respectivas Constituciones y de la conciencia moral de los pueblos.

Por eso, la validez de las medidas excepcionales fundadas en la emergencia encuentran importantes limitaciones. Tales limitaciones son de tipo formal y material. Las de tipo formal, que algunas ya son principios, se desarrollan más ampliamente en este apartado y se configuran con el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) La situación de emergencia debe ser definida por el Congreso; b) La norma de emergencia debe dirigirse a un fin legítimo; es decir, que no debe haber sido sancionado para otorgar ventajas a algunos particulares, sino para la protección de un interés superior, básico y general de la sociedad; c) La legitimación de emergencia debe encontrar limitada su vigencia en el tiempo de la subsistencia de la situación excepcional que le dio origen, o sea, debe ser transitoria; d) Las normas de emergencia pueden suspender o modificar temporariamente los principios generales del derecho vigente, pero sin afectar las reglas constitucionales básicas, y e) Los medios empleados para paliar la emergencia debe ser razonables, guardando proporción con el fin público perseguido.

Además, el estado de emergencia supone: a) situaciones de excepcionalidad; b) debe ser declarada por ley; c) las restricciones deben de ser transitorias, nunca permanentes; d) los medios adecuados a la finalidad propuesta (razonabilidad); e) las garantías no quedan suspendidas en su totalidad, sino sólo en cuanto a su ejercicio sea incompatible con el poder de policía, y f) las restricciones deben ser generales.¹⁹

No obstante lo anterior, para que su regulación se ajuste a las exigencias de las normas internacionales, los estados de emergencia deben de respetar los siguientes principios.

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ "Los Estados de excepción en América Latina y sus incidentes en la cuestión de los derechos humanos en caso de disturbios internos," en García Sayan, Diego, *Estado de emergencia en la región andina*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1987, pp. 21-58.

¹⁹ Corte Suprema de Mendoza, Fallo No. 93199150. En autos *Graffigna, Luis Alberto c/Bodegas y viñedo GIOL E.E.I.C. s/ ordinario-inconstitucionalidad*.

1. Principio de razonabilidad

Etimológicamente, “razonabilidad” o “razonable” proviene del latín *rationabilis*, que significa arreglado, justo, conforme a razón. Así, razonable es todo aquello que nuestra sana facultad de discurrir nos indica que es justo.²⁰

Este principio se satisface cuando existe una adecuada proporción entre los fines perseguidos por la norma y los medios empleados para lograrlo.

De los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se advierte que el cumplimiento de los principios de razonabilidad y proporcionalidad implica que al fijar el alcance de una garantía individual por parte del legislador debe: a) perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; b) ser adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido; c) ser necesaria, es decir, suficiente para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado; y, d) estar justificada en razones constitucionales. Lo anterior conforme al principio de legalidad, de acuerdo con el cual el legislador no puede actuar en exceso de poder ni arbitrariamente en perjuicio de los gobernados.²¹

Al respecto, afirma María Angélica Gelli, que es posible abrir el control de razonabilidad en dos pautas respecto a fines y medios de las normas. Por un lado, cabe examinar si el medio resulta desproporcionado, es decir, si aunque obtiene el fin perseguido, lo excede; por otro, si el medio guarda relación de causalidad con el fin, aunque aquél no sea el único con el que se lo pueda alcanzar. Según se utilice la primera o segunda pauta de razonabilidad el control será más o menos estricto.²²

Es decir, la autoridad administrativa debe sujetar el dictado de sus actos administrativos a determinados principios y límites, como son la razonabilidad, que sólo puede estar basada, según el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en una adecuada fundamentación del derecho que lo sustenta,

²⁰ Véase Cayuso, Susana, “La aplicación del principio de razonabilidad y las limitaciones a los derechos fundamentales”, *Pensamiento constitucional*, Pontificia Universidad Católica del Perú, año 6, número 6, 1999, pp. 384 a 400; Haro, Ricardo, “La razonabilidad y las funciones de control”, *Ius Et Praxis. Derecho en la región*, Chile, Universidad de Talca, año 7, número 2, 2001, pp. 179 a 186; Maraniello, Patricio Alejandro, “El principio de razonabilidad y su regulación en los tratados internacionales con jerarquía constitucional”, en Bidart Campos, Germán J. y Andrés Gil Domínguez (coords), *A una década de la reforma constitucional*, Buenos Aires, Ediar, 2004, p. 369.

²¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, XVI, Diciembre de 2007, tesis P./J. 130/2007, p. 8. RUBRO: GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA.

²² Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*, Buenos Aires, La Ley, 2001, p. 226.

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

así como en una motivación suficiente, que tienen por objeto poner de manifiesto su juridicidad; asimismo, debe estar apoyado o tener en cuenta hechos ciertos, acreditados en el expediente relativo, o públicos y notorios y, finalmente, ser proporcional entre el medio empleado y el objeto a lograr.²³

De acuerdo con los artículos 38 y 39 de la Ley General de Protección Civil,

En caso de riesgo inminente, sin perjuicio de la emisión de la declaratoria de emergencia y de lo que establezcan otras disposiciones, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal ejecutarán las medidas de seguridad que les competan, a fin de proteger la vida de la población y sus bienes, la planta productiva y el medio ambiente, para garantizar el funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad.

Además,

Las Unidades Estatales o Municipales de Protección Civil, así como las del Distrito Federal, podrán aplicar las siguientes medidas de seguridad:

- I. Identificación y delimitación de lugares o zonas de riesgo;
- II. Acciones preventivas para la movilización precautoria de la población y su instalación y atención en refugios temporales, y
- III. Las demás que en materia de protección civil determinen las disposiciones reglamentarias y la legislación local correspondiente, tendientes a evitar que se generen o sigan causando riesgos.

Asimismo, las Unidades a que se refiere este artículo y la Secretaría de Gobernación podrán promover ante las autoridades competentes, la ejecución de alguna o algunas de las medidas de seguridad que se establezcan en otros ordenamientos.

De tal suerte, tanto la administración como los jueces, cuando analizan la constitucionalidad de una ley o decreto restrictivo de derechos, debe tener muy presente si esta ecuación entre medio y fines se cumple cabalmente.²⁴

2. Principio de legalidad

Éste obliga a que la administración pública se someta a la ley, ajustando sus actuaciones en todo momento a una norma legal preexistente.²⁵ La ley constituye el lími-

²³ *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, t. VIII, Octubre de 1991, p. 181. RUBRO: FACULTADES DISCRETIONALES, OBLIGACIONES QUE DEBE CUMPLIR LA AUTORIDAD, CUANDO ACTUA EN EJERCICIO DE.

²⁴ Obrero, Mauricio, "Comentarios sobre el caso 'Smith, Carlos Antonio'", *La Ley. Suplemento de Jurisprudencia de Derecho Administrativo*, 26 de abril de 2002, pp. 7-8.

²⁵ Garza García, César Carlos, *Derecho constitucional mexicano*, México, McGraw Hill, 1997, p. 41.

te de la administración.²⁶La mejor vía para que la administración observe este principio se manifiesta en los sistemas de control hacia la administración, y en los mecanismos que deben tener los ciudadanos para exigirles responsabilidades por sus acciones o sus omisiones.

En virtud de este principio no se aceptan ya poderes personales; todo el poder es de la ley, toda la autoridad que puede ejercitarse es la propia de la ley; sólo “en nombre de la ley” se puede exigir la obediencia. La ley otorga, y a la vez limita, la autoridad de los agentes, que, como tales, son sólo servidores de la ley.²⁷

Históricamente, la primera garantía, y quizá la más importante, consistió en preestablecer las reglas de juego; vale decir, “prever lo imprevisible”, Ésta ha sido y es, sin duda, una de las más arduas tareas del legislador, que debe fijar de antemano las reglas que servirán de base y de límite al poder para conjurar las situaciones de emergencia.

La ley, en general, afirmaba Montesquieu, es la razón humana en cuanto se aplica a todos los pueblos de la Tierra; y las leyes civiles y políticas de cada nación no deben de ser otra cosa sino casos particulares en que se aplica la misma razón humana.²⁸

Las autoridades administrativas no pueden basarse, a falta de leyes expresas, en el ejercicio de las facultades discrecionales de la administración pública, pues en tal caso, el proceder o las determinaciones de dichas autoridades administrativas se extralimitarían al grado de que los particulares quedarían sujetos a su capricho; al contrario, las autoridades administrativas deben ceñir sus determinaciones a los términos claros y precisos de la ley, por que de lo contrario esas determinaciones conculcarían garantías individuales.²⁹

En un comienzo, este principio solo tuvo vigencia en el orden interno, pero hoy reviste un alcance universal, debido al gran número de Estados que han ratificado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana y Europea de Derechos Humanos.

En esta materia, por ejemplo, el artículo 14 de la Ley General de Protección Civil, dispone:

En una situación de emergencia, el auxilio a la población debe constituirse en una función prioritaria de la protección civil, por lo que las instancias de coordinación deberán

²⁶ García de Enterría, Eduardo, *La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo*, Madrid, Civitas, 1983, p. 14.

²⁷ *Idem*

²⁸ Cit. por Ovalle Favela, José, “Artículo 16,” *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, México, Porrúa, 2000, tomo I, p.182.

²⁹ *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta época, tomo LXXII, p. 3129.

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

actuar en forma conjunta y ordenada, en los términos de esta Ley y de las demás disposiciones aplicables.

3. Principio de proclamación

Se trata de un requisito de forma, consistente en la necesidad de que la entrada en vigor del estado de emergencia vaya procedida de una medida de publicidad, bajo la norma de declaración oficial.

El significado de la proclamación es asegurar que la población afectada tenga exacto conocimiento de la amplitud material, territorial y temporal de la aplicación de las medidas de emergencia y su impacto en el goce de los derechos humanos.

Reviste particular importancia comprender la complementariedad que existe entre este principio y el de legalidad, puesto que la referencia a una situación excepcional “proclamada oficialmente” que contiene el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos –y que fue una iniciativa francesa- tiene por objeto, entre otros, asegurar que el reconocimiento de los derechos a suspender las obligaciones resultantes del Pacto no puedan invocarse para justificar una violación de las disposiciones jurídicas constitucionales internas relativas a los estados de emergencia.³⁰

Al respecto, el artículo 37 de la Ley General de Protección Civil, dispone que

Las declaratorias previstas en este capítulo deberán ser publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, sin perjuicio de que se difundan a través de otros medios de información. La declaratoria de emergencia podrá publicarse en dicho órgano de difusión con posterioridad a su emisión, sin que ello afecte su validez y efectos.

Y así lo podemos constatar, que en las mismas declaratorias de desastre natural o de emergencia, siempre se establece que dichas declaratorias se publicarán en el *Diario Oficial de la Federación* y en uno de los diarios de mayor circulación en el estado donde haya ocurrido la situación de emergencia.

4. Principio de notificación

A diferencia de la proclamación, que en tanto medida de publicidad esta dirigida fundamentalmente a informar a la comunidad de un país, la notificación tiene como ámbito específico la comunidad internacional.

³⁰ Ver Cítara, Rubén M., “La emergencia del estado y sus circunstancias”, en Alanis, Sebastián D. (coord.), *El derecho administrativo de la emergencia III*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2003, p. 32; Despouy, Leandro, *op. cit.* (nota 4), p. 28.

La comunicación, que debe ser inmediata, debe señalar expresamente a las disposiciones cuya aplicación se suspende y las razones que motivan el mismo conducto, el levantamiento del estado de emergencia.³¹

Según el párrafo tercero del artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión”.

De esta manera, un país o una entidad federativa que ha declarado el estado de emergencia, aunque lo haya hecho de conformidad con las normas nacionales, si no lo ha comunicado, no podrá invocar frente al orden internacional el derecho que este le reconoce a suspender ciertas normas en circunstancias excepcionales.

5. Principio de temporalidad

La enunciación de este principio, implícito en la naturaleza misma del estado de emergencia, apunta fundamentalmente a señalar su necesaria limitación en el tiempo y evitar así la indebida prolongación del mismo. El artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos lo consagra expresamente al señalar que las medidas que se adopten deben serlo “por el tiempo estrictamente limitado a las exigencias de la situación.”³²

Así lo dispone el artículo 40 de la Ley General de Protección Civil, que establece: “Cuando se apliquen alguna o algunas de las medidas de seguridad previstas en el artículo [39], se indicará su temporalidad y, en su caso, las acciones que se deben llevar a cabo para ordenar el retiro de las mismas”.

Por ejemplo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en una tesis aislada, señaló lo siguiente:

Las medidas de seguridad previstas por el artículo 78 de la Ley de Protección Civil para el Estado de Nuevo León, definidas por el artículo 83 de la propia ley, como las disposiciones de inmediata ejecución que dicta la autoridad correspondiente para proteger el interés público o evitar los riesgos, altos riesgos, emergencias o desastres que puedan ocurrir en los establecimientos a que se refiere dicha ley, **son medidas provisionales** que no implican una privación de la libertad, de las propiedades, posesiones o derechos, sino que su objetivo consiste en tomar decisiones, en virtud de la urgencia del caso, para evitar un

³¹ Despouy, *Ibidem*, p. 29.

³² Ver Citara, Rubén M., *op. cit.* (nota 30), p. 32; Despouy, Leandro, *op. cit.* (nota 4), p. 28.

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

riesgo o desastre que perjudique el interés público, esto es, **su efecto es provisional** [...].³³

También resulta interesante señalar que la Comisión Interamericana Derechos Humanos, aun antes de la entrada en vigor de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, basándose en las normas contenidas en la Declaración Americana de los Derechos y deberes de Hombre de 1948, ya había reafirmado el principio de temporalidad en distintas oportunidades, denunciando el carácter “rutinario” de la aplicación del estado de emergencia en países tales como Argentina (informe especial de 1980). En este último caso, la Comisión solicitó que “el gobierno considere la posibilidad de derogar el estado de sitio en vistas de que, según la reiteradas declaraciones del gobierno de Argentina, no persistirán las causas que lo motivaron.”³⁴

Así lo ha dicho también la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al señalar que

Las medidas de seguridad decretadas con carácter provisional en materia de protección civil no son actos privativos, sino disposiciones precautorias que tienen efectos inmediatos para enfrentar una necesidad colectiva urgente y apremiante, por lo que no se requiere otorgar al afectado el derecho a la defensa antes de su ejecución. En ese sentido, la verificación de lugares de riesgo y la desocupación o el desalojo de casa-habitación, de edificios, escuelas, zonas industriales y comerciales ante la eventualidad de un desastre, a que se refieren las fracciones I y VII del artículo 67 de la Ley de Protección Civil para el Estado de Hidalgo, son de ejecución inmediata, sin que previamente deba concederse al afectado el derecho a la defensa previsto en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que tales actos no implican una privación definitiva de la libertad, de la propiedad, posesiones o derechos, sino que constituyen actos de molestia de carácter provisional regidos por el artículo 16 Constitucional, que impone a la autoridad el deber de fundar y motivar legalmente el acto; a menos que dicha medida, por las características del riesgo, emergencia o desastre, deba tornarse en definitiva, caso en el cual la autoridad deberá instaurar el procedimiento correspondiente, concediendo al gobernado la garantía de audiencia.³⁵

6. Principio de amenaza excepcional

³³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, Pleno, tesis P. CXXXVII/2000, t. XII, Septiembre de 2000, p. 38.

³⁴ Despouy, Leandro, *op. cit.* (nota 4), p. 33

³⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, Segunda Sala, tesis 2a. LXII/2007, t. XXV, Junio de 2007, p. 348.

Este principio define la naturaleza del peligro y se refiere a los presupuestos de hechos (conmoción interior, ataque exterior, peligro público, catástrofes naturales o generadas por el hombre, etcétera) que conforman el concepto de “circunstancias excepcionales.”

En cuanto a sus efectos, la situación del peligro debe afectar a toda la población o a la totalidad del territorio o una parte de él.³⁶

Por ejemplo, la contingencia climatológica derivada de la inundación significativa, que afectó a los municipios de Hidalgotitlan, José Azueta, Isla, Playa Vicente y Texitepec del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como la emergencia provocada por el deslave ocurrido el 4 de noviembre de 2007, que generó un taponamiento del Río Grijalva entre las presas Malpaso y Peñita, en los seis municipios de Tabasco o la emergencia provocada por la ocurrencia de lluvias atípicas los días 1 y 2 de junio de 2008 en 7 municipios del Estado de Chiapas.

En estos casos, se declaró la emergencia en los municipios de Hidalgotitlan, José Azueta, Isla, Playa Vicente y Texitepec del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en los Municipios de Cárdenas, Centro, Cunduacán, Huimanguillo, Jalpa de Méndez y Nacajuca en el Estado de Tabasco y en el caos del estado de Chiapas se declaró la emergencia en los Municipios de Frontera Hidalgo, Huehuetán, Mazatán, Metapa, Villa Comaltitlán, Suchiate y Unión Juárez del Estado de Chiapas.

7. Principio de proporcionalidad

Este requisito apunta a la necesaria adecuación de que debe existir entre las medidas adoptadas y la gravedad de la crisis. Enunciando de manera similar tanto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, implica que las restricciones o suspensiones impuestas lo sean “en la medida estrictamente limitada a la exigencia de la situación.”

Tanto la Comisión Interamericana como la Corte Interamericana han abogado por el respeto del principio de proporcionalidad. La primera al formular observaciones en distintos informes anuales o especiales sobre países; por ejemplo, en el informe anual de 1978 y 1980 sobre la situación de los derechos humanos en el Salvador y en el informe especial sobre Argentina de 1980, en particular, su respuesta al gobierno argentino a propósito del examen del caso 3390. Por su parte, la Corte Interamericana, en su opinión consultiva O.C.8/87, señaló que la juridicidad de las medidas que se adopten para enfrentar a las distintas situaciones especiales a que se refiere el artículo 27.1, dependerá, entonces, del carácter, de la intensidad, de la

³⁶ Ver Midón, Mario A. R., *Decreto de necesidad y urgencia en la Constitución nacional y los ordenamientos provisionales*, Buenos Aires, La Ley, 2001; Allona, Cecilia María, “El control judicial de razonabilidad en época de emergencia,” en Miljiker, María Eva (coord.), *El derecho administrativo de la emergencia*, I, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2002, pp. 97-114

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

profundidad y del particular contexto de la emergencia, así como de la proporcionalidad y razonabilidad que guarden las disposiciones respecto de ella.³⁷

8. Principio de no discriminación

El artículo 27 de la Convención Americana, al igual que el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, exige que las restricciones impuestas no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

El hecho de que la prohibición de toda forma de discriminación no figura entre los derechos enumerados en el párrafo 2, del artículo 27 de la Convención Americana, no constituye un obstáculo para considerarlo implícitamente inderogable, pues ambos textos consideran el principio de no discriminación como una condición esencial para ejercer el derecho de suspensión que dichos instrumentos reconocen a los Estados partes. Coincidentemente, en su Observación General 5/13, el Comité de Derechos Humanos sitúa el principio de no discriminación en el mismo plano, y hasta lo incluye en la misma frase que los derechos cuyo ejercicio no se pueden suspender, cuando afirma: “sin embargo, el Estado Parte no puede suspender ciertos derechos ni puede adoptar medidas discriminatorias por diversas causas.”

9. Principio de compatibilidad, concordancia y complementariedad de las distintas normas del derecho internacional.

Estos tres principios tienden a armonizar las distintas obligaciones asumidas por los Estados en el orden internacional y a reforzar la protección de los derechos humanos en las situaciones de crisis mediante la aplicación concordante y complementaria del conjunto de normas establecidas para salvaguardar dichos derechos bajo un estado de emergencia.

El primer principio tiene como finalidad, compatibilizar las distintas normas internacionales que regulan la materia, puesto que un mismo Estado puede a la vez ser parte en varias convenciones internacionales y regionales. Por ejemplo, un país que es parte en la Convención Americana y en el Pacto no podrían invocar a ante la Comisión Interamericana, a raíz de este principio, la suspensión del ejercicio de un derecho admitido en el Pacto, pero prohibido en la Convención Americana.

El principio de concordancia entre la finalidad de la derogación y los derechos reconocidos en el orden internacional aparece claramente establecido en el artículo 5.4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuando estipula que las

³⁷ Véase la Opinión Consultiva OC-0/87 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, párrafo 22. Se puede consultar en <http://www.corteidh.or.cr/opiniones.cfm>.

restricciones impuestas no pueden estar “encaminadas a la destrucción de cualquiera de los derechos reconocidos en el Pacto.”

De conformidad con los criterios establecidos por la Corte Interamericana, los estados de emergencia tiene como única justificación válida la defensa del sistema democrático, entendiendo por tal aquel que establece límites infranqueables en cuanto a la vigencia constante de ciertos derechos esenciales de la persona humana. De esta manera, el Estado de derecho es el marco jurídico de regulación de los estados de emergencia. La única justificación es la defensa del orden democrático, el que a su vez está definido no como un sistema político, sino como un conjunto de valores que se apoya en el conjunto de los derechos humanos. Estado de derecho, democracia y derechos humanos conforman así una unidad que la emergencia no puede romper ni en forma excepcional ni transitoria.

Y así lo ha reiterado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al avalar medidas tendientes a la protección de los derechos de las personas involucradas en una situación de emergencia. La siguiente tesis aislada así lo corrobora:

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. ANÁLISIS DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 39, FRACCIÓN I.

A través de este numeral, se establecen facultades para el Ejecutivo Federal que le autorizan a otorgar facilidades en el pago de contribuciones o, inclusive, a eximir de la obligación fiscal, cuando se actualicen circunstancias excepcionales de orden social o económico que afecten severamente a la población. En estas situaciones excepcionales, por ende, pueden adoptarse medidas exonerativas o facilitadoras de orden fiscal debidamente justificadas, que contrarresten los efectos negativos que puedan perjudicar de manera crítica al propio fisco, reducir sustancialmente la capacidad contributiva de sus deudores o deprimir determinados sectores de la producción. En relación con éstas, debe considerarse que todas aquellas disposiciones encaminadas a afrontar un determinado estado de cosas mediante la adopción de mecanismos o instrumentos extraordinarios para lograr el propósito establecido, deben valorarse tomando en cuenta que las medidas “ordinarias” resultaban insuficientes para afrontar la situación de emergencia. Naturalmente, por tratarse de casos excepcionales y por la necesidad de que el alcance de las medidas guarde congruencia con la causa y finalidad que las anime, el régimen excepcional que sea decretado debe ser justificado y debe ser determinado en condiciones razonables, sustentándose en hechos reales, a fin de que pueda ser examinado por el juzgador en cada oportunidad, mediante la aplicación de un escrutinio constitucional determinado. En tal virtud, apreciando que los decretos que llegue a expedir el Ejecutivo con fundamento en dicho numeral se encaminan a combatir las causas que dieron origen a su emisión -contingencias de orden económico, social, ecológica, etcétera-, es claro que las medidas determinadas de-

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

ben guardar la debida relación de conexidad con dichas causas y dirigirse a conjurar o evitar la crisis, o bien, a impedir la extensión de sus efectos.³⁸

VI. CONCLUSIÓN

El poder de emergencia es muy delicado; es como el poder sobre la vida y la muerte que un General tiene en el campo de batalla, no puede ser malversado. Reposa en la seguridad de que el Estado, creado para realizar el bien común, será el mejor custodio en la emergencia de los bienes supremos de la nación: su identidad y su futuro.³⁹

Gracias a la evolución que ha tenido el derecho hasta nuestros días contamos con medios más democráticos para salvar dichas situaciones de emergencia, que si bien aún no se concretan en un verdadero Estado de derecho, sí podemos afirmar que el poder del Estado está cada vez más acotado por los derechos con los que cuentan hoy los habitantes de esta gran nación.

Uno de estos avances son, sin duda, los instrumentos que nos ofrece hoy el derecho internacional, vigente, operativo y aplicable a las situaciones a las que el derecho interno ha quedado rezagado.

³⁸ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, Primera Sala, tesis 1a. CXXXIX/2005, t. XXII, Noviembre de 2005, p. 36.

³⁹ Liendo (h), Horacio Tomas, *op. cit.* (nota 5), p. 10