



Reflexiones sobre la relación jurídica entre las materias de Protección Civil y Urbanismo*

MANUEL JIMÉNEZ DORANTES

A. PLANTEAMIENTO

La disposición y utilización del territorio están sujetas a la distribución competencial y asuntos entre las diversas entidades territoriales jurídico-públicas que integran en Estado mexicano (federación, entidades federativas, municipios y distrito federal). En este sentido, el mismo territorio queda vinculado a las determinaciones de las distintas esferas del poder público. La cuestión principal para el ordenamiento jurídico consiste en cohonestar una diversidad de decisiones aisladas que tendrán repercusiones sobre un mismo espacio físico territorial y que, necesariamente, deben encontrar su aplicación y desarrollo óptimo.

En este sentido, uno de los principales problemas del régimen jurídico consiste en la incapacidad para compatibilizar las diversas actuaciones que las entidades territoriales llevan a cabo sobre el territorio, conforme el complejo sistema de distribución competencial del actual federalismo.

Los ámbitos de decisión pública ejercen sus funciones dentro de sus respectivas jurisdicciones, aunque, en muchas ocasiones no existe la posibilidad material de dividir el territorio para acoger de manera pacífica las diversas decisiones públicas con incidencia territorial directa.

Hasta la fecha, el rasgo distintivo de las relaciones intergubernamentales consiste en una pretendida superioridad “jerárquica” entre los distintos centros de decisión (federal, estatal municipal y del distrito federal), de tal forma que, la decisión superior viene a sobreponerse a las decisiones del resto de entidades territoriales, como si de una regla de prevalencia condicionada se tratara. La cuestión no es baladí, sino que demuestra una vez más, la visión patológica del sistema federal debido a las enormes deficiencias para facilitar, desde el Derecho, una actuación conjunta, ordenada y pacífica de las diversas decisiones públicas, en este caso, con reflejo sobre el territorio.

Aunque la discusión abarca múltiples asuntos o materias, en esta ocasión, la exposición se centra en la estrecha relación jurídica que se produce entre las materias de Protección civil y Urbanismo, de tal forma, que el lector encuentre una explica-

* Este trabajo se desarrolló en el marco del proyecto de investigación “diferenciación y subsidiariedad municipal en los sistemas de planeamiento territorial y urbanístico”, que el autor dirigió en la 7ª. Convocatoria SIINV-UNACH, en la Universidad Autónoma de Chiapas.

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

ción de los problemas y desajustes del sistema de planeamiento ante la descoordinación que se viene produciendo entre las entidades territoriales que conforman el Estado mexicano.

En este sentido, ambas materias utilizan la técnica del “plan” o “programa” para llevar a cabo un modelo determinado que tendrá una plasmación física futura. Esto implica una mayor carga de discrecionalidad del planificador para determinar el modelo territorial específico y que vinculará jurídicamente tanto a las autoridades como a los particulares.

B. BREVE REFERENCIA AL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA CONCURRENCIA SOBRE LAS MATERIAS DE PROTECCIÓN CIVIL Y URBANISMO

A grandes rasgos, en el actual sistema constitucional mexicano se producen distintas formas en que las entidades territoriales que conforman el Estado pueden llevar a cabo el ejercicio de competencias sobre asuntos o materias.

La idea original del sistema de distribución competencial del federalismo mexicano diseñado por la Constitución de 1917 (desde ahora CF), consistió en el diseño dual entre la federación y las entidades federativas (artículo 124), en el que, los asuntos federales debían tener mención expresa en el Texto constitucional, mientras que los asuntos de las entidades federativas les quedaban reservados (cláusula residual). De tal forma, que se buscaba la mayor forma de delimitación entre asuntos federales y los estatales, lo que facilitaba, sin duda, identificar con mayor nitidez la entidad territorial responsable de cada asunto o materia.

Conforme el sistema federal fue evolucionando, el órgano reformador de la Constitución, acudió a la idea del federalismo cooperativo para facilitar una acción conjunta y coordinada de las distintas entidades territoriales sobre una misma materia. De ahí que, a partir de la reforma constitucional de 13 de diciembre de 1934, se introdujo en el texto de la CF, la idea de las facultades concurrentes para la materia de Educación, posteriormente para la materia de Asentamientos Humanos (Urbanismo), de 6 de febrero de 1976. Desde entonces, con mayor frecuencia, el federalismo mexicano ha mantenido su tendencia al régimen de concurrencia para buscar la actuación conjunta y la colaboración entre los diferentes centros públicos de decisión (Medio Ambiente, de 10 de agosto de 1987¹, Pesca y Acuacultura, última reforma, de 27 de septiembre de 2004², Protección Civil³, etcétera)⁴.

¹ Reforma del artículo 73, fracción XXIX-G, CF.

² Artículo 73, fracción XXIX-L, CF

³ Artículo 73, fracción XXIX-I, CF.

⁴ Además, no hay que olvidar los mecanismos constitucionales para el traslado competencial de la federación a las entidades federativas y de éstas a los municipios (artículo 116).

RELACIÓN JURÍDICA ENTRE PROTECCIÓN CIVIL Y URBANISMO

Manuel Jiménez Dorantes

En este modelo cooperativo, la federación ocupa el lugar de ente *coordinador* en cada materia concurrente, ya que, en este nivel, la técnica coordinadora consiste en que la federación a través de ley establece las *bases* que regularan la materia y a partir de éstas, las entidades federativas *desarrollarán* sus respectivas legislaciones conforme a sus características y necesidades, posteriormente, los municipios, atendiendo las bases federales y la legislación estatal, necesariamente tendrán asegurado un margen de regulación propio conforme su capacidad de autogobierno y autonormación que garantiza el artículo 115 CF.

En este mecanismo instrumental de coordinación (ley de bases + ley de desarrollo), la federación busca garantizar un régimen homogéneo mínimo para todo el territorio nacional y, a partir de dichas bases federales, cada entidad federativa pueda desarrollar una regulación que atienda a las necesidades y condiciones propias de cada una de éstas. En el caso de los municipios, también la CF garantiza un margen de autonormación pero vinculado a la legislación federal y estatal en el caso de facultades concurrentes. Lo que no resulta admisible para la autonomía municipal es que los legisladores (federal y estatal) lleven a cabo una regulación exhaustiva de la materia concurrente anulando las facultades normativas propias de los municipios y limitando a éstos como simples órganos ejecutores de la leyes, ya que, estarían contraviniendo las disposiciones constitucionales que determinan, por un lado, la autonomía municipal y, por el otro, que todas las entidades jurídico-públicas territoriales tienen garantizados el ejercicio de sus propias competencias dentro del régimen de concurrencia⁵.

Ahora bien, como evidencia el funcionamiento del actual sistema federal, el *quid* consiste no sólo en afirmar superficialmente la interdependencia normativa en asuntos de carácter concurrente (visión formal), sino analizar el *contenido* de la legislación para asegurar el adecuado ejercicio concurrente de la materia y prevenir los excesos normativos que, en varias ocasiones, vacían de contenido las facultades normativas de las entidades federativas y, especialmente, las municipales⁶. El análisis permitirá, especialmente al legislador y al Tribunal Constitucional, contar con mayores elementos jurídicos para garantizar la igualdad de las competencias⁷ en el marco del sistema federal y del principio de autonomía municipal constitucionalmente reconocidos.

⁵ Las referencias constitucionales son varias: “coordinarán acciones en materia de Protección civil”, “en el ámbito de sus respectivas competencias”, “sin perjuicio de sus competencias”, etcétera.

⁶ Este exceso se produce también en el caso de la legislación de Puertos, Patrimonio histórico, Turismo, ya que, ubican las determinaciones federales en una posición de prevalencia automática sobre las determinaciones estatales y municipales.

⁷ El principio de igualdad formal de las competencias implica una igualdad formal en la validez y pretensión de eficacia de las competencias determinadas constitucionalmente.

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

En resumen, por determinación constitucional (artículo 73, fracciones XXIX-C y XXIX-I respectivamente), las materias de Urbanismo y Protección Civil están sujetas al régimen de competencias concurrentes de la federación, entidades federativas, municipios y distrito federal. Esto implica la participación conjunta de las facultades normativas y ejecutivas de los centros públicos de decisión, de tal forma que, a través de un complejo sistema competencial -que inicia en la federación y concluye con los municipios-, se logre cohesionar las decisiones y, en consecuencia, fortalecer el sistema de distribución competencial diseñado por la CF.

En este orden de ideas, queda claro que la CF determina la concurrencia de algunas materias sobre las cuáles cada uno de los sujetos jurídico-públicos de carácter territorial ejercen sus respectivas facultades (normativas y ejecutivas), en este caso, sobre las materias de Protección Civil y Urbanismo.

A modo de ejemplo, la federación dictó la Ley General de Protección Civil⁸, de 12 de mayo de 2000, desde ahora LGPC y, entre otras cosas, habilita a la Administración Pública federal a aprobar el Programa Nacional de Protección Civil. A partir de esta regulación básica federal, cada una de las entidades federativas con sus respectivas leyes de protección civil⁹. De tal forma que, las materias encuentran una regulación que parte de las bases o aspectos generales emitidas por la federación para lograr una cierta uniformidad nacional y, por el otro, dejar el suficiente margen de libre regulación a las entidades federativas y ambas a la libre autoregulación de los municipios.

Hasta ahora, la cuestión se ha centrado en la acción conjunta o coincidente de cada una de las entidades jurídico-públicas de carácter territorial que conforman el Estado mexicano sobre una misma materia (Protección Civil o Urbanismo¹⁰), por lo que, como ha expuesto el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “*en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, pueden actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que*

⁸ La LGPC “tiene por objeto establecer las bases de coordinación en materia de protección civil, entre la Federación, las Entidades federativas y los Municipios” (art. 1).

⁹ Por ejemplo, Ley No. 488 de Protección Civil del Estado de Guerrero (LGPCGro), Ley de Protección Civil para el Estado de Querétaro (LPCQ), de 3 de diciembre de 1992, Ley No. 256, de Protección Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (LPCV), de 24 de diciembre de 2001, entre otros.

¹⁰ En el caso de la materia de Urbanismo, la propia Ley general de Asentamientos Humanos (LGAH) determina: “Las atribuciones que en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población tiene el Estado, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las Entidades federativas y los municipios, en el ámbito de las competencias que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (artículo 6).

determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general”¹¹.

Si bien es cierto, el sistema de coordinación entre los niveles de decisión pública se produce, especialmente, a través de la técnica coordinadora de “ley de bases + ley de desarrollo”, la cuestión en este momento, consiste no sólo en haber identificado el régimen de concurrencia material en la que sobre una misma materia o asuntos concurren pacíficamente las facultades de la federación, entidades federativas y municipios. Por el contrario, la cuestión especial de esta participación radica en buena medida en la compleja interrelación que se produce entre dos (o más) materias o asuntos. En primer lugar, como se ha dicho, la concurrencia (material) posibilita la acción conjunta y coordinada de las entidades territoriales para regular la materia de Protección Civil, por un lado, y por el otro la materia de Urbanismo.

En segundo lugar, también se produce una interrelación entre materias ya, desde sus respectivos ámbitos de regulación específica inciden o impactan sobre una misma porción del territorio federal, estatal y municipal. En consecuencia, además de la concurrencia material también se produce una concurrencia espacial o física, ya que, en algunos casos, las determinaciones de Protección Civil tienen un reflejo directo sobre el territorio mismo que también está sujeto a las determinaciones de la materia de Urbanismo.

Las determinaciones que provienen de diversas entidades territoriales sobre materias o asuntos también diferenciados (Protección Civil o Urbanismo) en buena medida tienen un alto grado de ser susceptibles de incompatibilidad en su materialización física. De tal forma, que una misma porción territorial no puede recibir determinaciones contradictorias, ya que en ese momento se produce el conflicto competencial que exige ponderar cuál de las determinaciones incompatibles en ese caso concreto debe prevalecer frente a la otra y, asimismo, buscar el grado de equilibrio óptimo que le corresponde a cada una de las facultades involucradas¹².

Ahora bien, la inevitable relación entre las materias de Protección Civil y Urbanismo, sobre las que se ejercen facultades concurrentes (concurrencia material) y además concurren sobre un mismo espacio físico territorial (concurrencia física), hace necesario establecer un elaborado sistema de colaboración entre las entidades territoriales involucradas en su regulación y ejecución.

El sistema federal mexicano y el régimen de autonomía municipal llevan implícita la idea de acción conjunta o coordinada de sus partes integrantes para desarrollar, desde sus respectivas competencias, una acción eficaz. De ahí que sea necesario

¹¹ Tesis: P./J. 142/2001. IUS: 187982.

¹² Sobre la ponderación remito al lector a la obra de Rodríguez de Santiago, José María, *La ponderación de bienes e intereses en el Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid/Barcelona, 2000, en todo.

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

abordar los mecanismos y técnicas de cooperación y coordinación para intentar cohesionar ambas materias.

C. RÉGIMEN RELACIONAL ENTRE LA PROTECCIÓN CIVIL Y EL URBANISMO

1. Planteamiento inicial

La distribución competencial establecida por la CF se conjuga con una serie de pesos y contrapesos para contribuir a una decisión eficaz y correcta en el funcionamiento del sistema federal. De tal forma que, cada una de las entidades territoriales que conforman el Estado federal, tengan la obligación constitucional de llevar a cabo acciones conforme los principios y reglas adoptadas en el Pacto federal.

Por ello, para entender el sistema de relaciones entre las partes integrantes de la Federación es necesario analizar previamente en qué consiste en el principio de “lealtad federal” o “lealtad constitucional”.

Este principio de “lealtad federal”, sin ser un título habilitante, obliga a las entidades territoriales del sistema estatal un comportamiento determinado en sus relaciones verticales (federación-entidades federativas) y horizontales (entre entidades federativas), para que en todos los casos consideren los intereses de las entidades territoriales involucradas para la salvaguarda de sus respectivas competencias.

Como he mencionado en otro lugar¹³, aunque la CF no hace mención expresa al principio de lealtad federal o deber general de colaboración, éste se encuentra implícito en la esencia del sistema federal que diseña la misma CF y que, por tanto, envuelve a todo el sistema relacional del Estado mexicano.

Aunque también es necesario mencionar que este principio federal ha tenido escaso desarrollo por parte de la jurisprudencia y doctrina mexicanas, lo que no obsta para reconocer su existencia dentro del sistema federal mexicano. El Pleno de la SCJN ya ha ofrecido algunas señales de la existencia del principio constitucional, ya que, ha mencionado que “*las autoridades federales y locales deben prestarse apoyo en el ejercicio de sus funciones*»¹⁴.

El federalismo requiere la necesidad de colaboración, ya que -como expone Stein- si los miembros de la federación “*toman distintas direcciones la ponen en peligro [...] este peligro se puede evitar si todos tiene la voluntad de trabajar en común*”¹⁵. Por tanto, el “deber de colaboración” exige la actuación (positiva o negativa) de las partes integrantes del pacto federal en el ejercicio de sus respectivas

¹³ Jiménez Dorantes, Manuel, “Colaboración y coordinación en el sistema federal mexicano”, en *Estudios en homenaje a D. Jorge Fernández Ruiz, Derecho administrativo*, (Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Alejandro, coords.), t. I, México, IJ-UNAM, 2005, pp. 163 a 167.

¹⁴ Tesis: P./J./70/1999. IUS: 193473.

¹⁵ Stein, Ekkehart, *Derecho político*, (Sainz Moreno, Fernando, trad.), Madrid, Aguilar, 1973, p. 108.

RELACIÓN JURÍDICA ENTRE PROTECCIÓN CIVIL Y URBANISMO

Manuel Jiménez Dorantes

funciones¹⁶, lo que implica, por un lado, la obligación de actuar, en el momento en que ejercen sus competencias, en beneficio de las demás cuando sea necesario para el correcto ejercicio de sus propias competencias y, por el otro, implica la prohibición de obstruir el ejercicio de competencias ajenas mediante el ejercicio de las competencias propias de cada entidad territorial, por lo que, en conclusión, “el principio de fidelidad a la Constitución [...] constituye un parámetro de valoración jurídico-constitucional para enjuiciar la actuación de las distintas instancias territoriales”¹⁷.

Además, como sucedió durante toda la segunda mitad del s. XX, por razones especialmente derivadas del régimen político “centralizado”, el sistema (federalismo coercitivo) se ha venido caracterizado por la *imposición federal sobre las Entidades federativas*. En esta orden de ideas, se ha producido la perversión en la concepción de las técnicas de cooperación que se diseñan para mantener la decisión unilateral de la federación.

Ahora bien, tanto en la materia de Protección Civil como en la de Urbanismo, el legislador federal y estatal, han establecido una serie de mecanismos para intentar compatibilizar acciones de las entidades territoriales involucradas en cada una de éstas.

Cabe resaltar que la misma Ley general de Protección Civil ubica a la acción conjunta como uno de los principios esenciales de la materia para poder compatibilizar las decisiones y acciones de los diferentes centros de decisión y unificar el sistema de protección civil en todo el territorio nacional¹⁸ (conurrencia material).

2. Sobre las técnicas de interrelación entre Protección Civil y Urbanismo. Un ejemplo de desconexión intergubernamental

La relación jurídica entre las competencias concurrentes de Protección civil y Urbanismo se lleva a cabo mediante la utilización de algunas técnicas de cooperación y

¹⁶ Una referencia más amplia sobre la *cooperación y coordinación* en el sistema federal puede consultarse en Jiménez Dorantes, Manuel, “Colaboración y coordinación en el...”, op. cit., cita 13, p. 166.

¹⁷ En este sentido, Gallego Anabitarte, Alfredo, *et. al.*, *Conceptos y principios fundamentales del Derecho de organización*, Madrid, Marcial Pons, 2001, p. 41.

¹⁸ Artículo 1: “La presente Ley es de orden público [...] tiene por objeto establecer las bases de la coordinación en materia de protección civil, entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios”. Artículo 9: “El Sistema Nacional de Protección Civil es un conjunto orgánico y articulado de [...] a fin de efectuar acciones coordinadas, destinadas a la protección contra los peligros que se presenten y a la recuperación de la población...”. Artículo 14: “En una situación de emergencia, el auxilio a la población debe [...] por lo que las instancias de coordinación deberán actuar en forma conjunta y ordenada...”.

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

coordinación que débilmente intentan coonestar las determinaciones que aisladamente se producen entre cada una de estas materias e intentar prevenir el conflicto competencial en el momento de su materialización en una misma porción del territorio.

a. Colaboración

Por lo que respecta a la *colaboración*, ésta se produce siempre que en la relación las partes involucradas se ubiquen en una posición de igualdad en la que adopten decisiones conjuntas sin que alguna de las partes pueda imponer sus determinaciones al resto.

En este caso, el sistema relacional entre Protección civil y Urbanismo se puede producir esencialmente a través de la técnica de los Convenios suscritos entre las entidades territoriales con competencias concurrentes, de tal forma que desde una posición de igualdad las partes acuerdan llevar a cabo algunas acciones en materia de Protección civil con impacto urbanístico¹⁹.

b. Coordinación

En cambio, la coordinación se caracteriza porque, a diferencia de la cooperación, en plano de igualdad entre las partes se anula y, por ende, una de éstas se ubica en una posición de superioridad “relativa” como ente coordinador sobre el resto de entidades (coordinadas). En consecuencia, la entidad coordinadora ocupará un papel preponderante ya que tendrá posibilidades de dirigir la acción conjunta del resto de entidades involucradas. Esta posición de superioridad no tiene porque coincidir con la entidad federal sino que dependerá de la materia o asunto que requiera la coordinación para garantizar en mayor medida la actuación eficaz del conjunto de entidades territoriales involucradas.

Ahora bien, en el caso concreto de la materia de Protección civil, se utilizan varias técnicas coordinadoras a favor de la federación (ente coordinador) que permite dirigir a las entidades federativas y municipios.

Como se ha mencionado, la técnica más importante de coordinación federal radica en la *ley de bases + ley de desarrollo*, de tal forma que la federación puede dirigir la acción legislativa estatal para lograr acciones conjuntas, debido a que las entidades federativas y los municipios tienen el deber jurídico de seguir las bases establecidas por la misma federación.

¹⁹ “Las políticas, lineamientos y acciones de coordinación entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, se llevarán a cabo mediante la suscripción de convenios de coordinación, o con base en los acuerdos y resoluciones que se tomen en el Consejo Nacional y en las demás instancias de coordinación con pleno respeto de la soberanía y autonomía de las entidades federativas y de los municipios”. Artículo 13, LGPC.

RELACIÓN JURÍDICA ENTRE PROTECCIÓN CIVIL Y URBANISMO

Manuel Jiménez Dorantes

Asimismo, la misma LGPC establece como técnica coordinadora al *Programa Nacional de Protección Civil* que se considera el instrumento federal que establece las políticas, metas, acciones y objetivos generales a los que se sujetará el Sistema Nacional de Protección Civil e incide en los respectivos sistemas estatales y municipales.

La función coordinadora del Programa Nacional de Protección Civil se refleja en que establece las condiciones generales para los respectivos programas estatales y municipales, de tal forma, que el Programa Nacional, pretende dirigir la programación y acciones del resto de entidades territoriales²⁰. La cuestión que inmediatamente resalta es ¿cómo se garantiza que las determinaciones del Programa Nacional tienen incidencia en el Programa Estatal y en los Programas Municipales?, además, ¿qué órgano se encarga de comprobar el reflejo de los programas de protección civil en los planes y programas de ordenación urbana?, etcétera.

Además, el *Consejo Nacional de Protección Civil* se ubica como un *órgano coordinador* en el que la federación —a través del Presidente de la República— coordina tanto a las dependencias federales como a los Gobernadores de los Estados y al Jefe de Gobierno del Distrito federal (artículo 17 LGPC).

Ahora bien, uno de los mecanismos más importantes de la legislación de Protección civil, consiste en su influencia sobre las determinaciones urbanísticas para que sus provisiones tengan reflejo efectivo en las decisiones sobre la ordenación urbanística del territorio.

En este caso, la cuestión no es nada clara, ya que, la Ley General de Asentamientos Humanos no hace mención sobre la inevitable relación de la materia de Urbanismo con la de Protección civil sobre la disposición de una porción del territorio y favorecer la coordinación para evitar actividades urbanísticas en zonas de riesgo.

Por otro lado, la legislación general de Protección civil, nuevamente confirma el desinterés del legislador federal para relacionar las determinaciones urbanísticas con las de protección civil, ya que, la acción de las autoridades está diseñada para casos en que el desastre o el riesgo para la población ya se produjo, de tal forma que, no existe criterio específico para condicionar y controlar la adecuada recepción de las determinaciones federales en materia de Protección civil en las determinaciones estatales y municipales en materia de Urbanismo²¹.

²⁰ Según la misma LGPC, “Los programas estatales y municipales de protección civil deberán elaborarse, de conformidad con las líneas generales que establezca el Programa Nacional” (artículo 27).

²¹ El Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012, resalta que: “En su estado actual de desarrollo, el sistema de protección civil mantiene desfasadas y desarticuladas las etapas de previsión, prevención y mitigación, además de contar con una política débil sobre continuidad en el manejo de los riesgos y los desastres.

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

El mismo Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012, expone: *“La coordinación de las políticas del gobierno en materia de protección civil presenta dificultades para su desarrollo institucional, debido al incipiente marco de regulación existente y a la falta de homologación de la normatividad entre los ámbitos federal y local...”*²².

En el caso de la LGAH las cosas son aún más graves, ya que el legislador federal, no hace mención expresa sobre la relación entre las determinaciones de Protección civil con las determinaciones urbanísticas. De tal forma, que estamos en presencia de una legislación urbanística general que no vincula de manera alguna los planes y programas a los planes, programas y demás instrumentos de protección civil.

Una cuestión central del sistema relacional que nos ocupa ahora está sustentada en el *Atlas Nacional de Riesgos*²³. No obstante, no existe mención acerca de los efectos vinculantes de dicho instrumento y de la relación de éste con los respectivos Atlas de Riesgo de las entidades federativas y municipios. Lo que favorece una actuación “asistemática” y “descoordinada” entre la protección civil y el urbanismo.

Ante esta situación, hay que acudir a algunas de las legislaciones estatales para intentar completar el diseño normativo del sistema de concurrencia física entre la materia de Protección civil y Urbanismo²⁴.

En el caso de los modelos de los Estados de Guerrero y Veracruz de Ignacio de la Llave, sus legislaciones respectivas, siguiendo el modelo de la ley de bases, establecen un subsistema estatal de protección civil, en el cuál se establecen técnicas orgánicas e instrumentales de cooperación y de coordinación, a semejanza de lo que realiza la LGPC.

Ahora bien, únicamente este estudio se centra en las técnicas que pretenden relacionar la materia de Protección Civil con la materia de Urbanismo.

En este sentido, se utilizan los Programas estatales de Protección civil como instrumentos generales de coordinación estatal y municipal, que dicho sea de paso, condicionan en el desarrollo de los planes municipales en la materia. Asimismo, la

A causa de este desfase y la falta de un enfoque integral, la planeación vigente de los asentamientos humanos presenta diversas inconsistencias: no considera el riesgo [...] y comunidades con muy baja resistencia a los desastres por carecer de una infraestructura ordenada de recursos y estrategias”. Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012, DOF de 19 de septiembre de 2008.

²² Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012.

²³ El Atlas Nacional de Riesgos lo desarrolla y actualiza la Secretaría de Gobernación como coordinador ejecutivo del Consejo Nacional de Protección Civil, artículo 12, fracción XVII LGPC.

²⁴ Cabe destacar que el análisis utiliza sólo algunas de las leyes estatales y no pretende ser un estudio exhaustivo de todas las legislaciones estatales en la materia.

RELACIÓN JURÍDICA ENTRE PROTECCIÓN CIVIL Y URBANISMO

Manuel Jiménez Dorantes

legislación estatal prevé la realización de convenios entre la entidad federativa y sus municipios para una acción conjunta en materia de Protección civil.

No obstante, la legislación veracruzana habilita a los órganos municipales competentes en materia de Protección civil a la emisión de observaciones como medida de prevención en materia de Urbanismo (uso del suelo, asentamientos humanos, fraccionamientos, etcétera). En el segundo modelo, la LPCGro, habilita al Estado – a través de la Subsecretaría de Protección Civil- para expedir “constancias de factibilidad” en materia de Protección civil para nuevas acciones urbanísticas. Por otro lado, la Dirección General del Sistema y Normatividad en materia de Protección Civil, puede llevar a cabo visitas de inspección en zonas de alto riesgo para emitir “recomendaciones” sobre los riesgos de los asentamientos humanos²⁵.

En los dos casos, estamos en presencia de instrumentos de coordinación entre la entidad federativa y los municipios. La cuestión a resaltar en este momento consiste en que las previsiones legales de los dos modelos se incardinan en el procedimiento de expedición de autorizaciones y licencias urbanísticas por parte de las autoridades municipales y, si bien establecen que dichos informes, dictámenes o recomendaciones son requisito previo a la expedición de la habilitación administrativa correspondiente, por un lado, no indican si el sentido de los informes vinculan el contenido de las licencias o autorizaciones, y por el otro, también es cierto que el análisis sobre el riesgo en materia de Protección civil de la ordenación urbanística del territorio debe producirse en el momento de la planeación en la que se definen, determinan y condicionan los modelos urbanísticos municipales que funcionan como norma jurídica aplicable para la expedición de cualquier tipo de licencia, autorización o habilitación urbanística.

Por ello, resulta necesario establecer la vinculación jurídica de las determinaciones de los planes y programas de Protección Civil para los planes y programas de Urbanismo. De esta forma, desde el momento del proceso planificador, se condiciona el modelo urbanístico a las determinaciones y prevenciones del sistema de Protección Civil, lo que, a su vez, condicionará cualquier tipo de habilitación urbanística.

D. A MODO DE CONCLUSIÓN

Sin duda, las técnicas y los mecanismos introducidos son ineficaces e insuficientes para lograr conjuntar las determinaciones de sobre Protección civil con las de Urbanismo.

²⁵ Este mismo mecanismo se aplica en la LPCQ.

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

La realidad urbanística mexicana se distingue por el crecimiento desordenado y sin previsión, asentamientos irregulares ubicados en zonas de alto riesgo debido a su asentamiento en montañas, laderas, barrancos, o, en otros casos, su vecindad con causes de ríos, lagos, lagunas, embalses, la enorme actividad sísmica del territorio nacional, aunado a la tolerancia de las autoridades de urbanismo para autorizar construcciones o desarrollos urbanísticos en zonas inadecuadas para el asentamiento humano, así como la inactividad de las autoridades de Protección civil para tolerar estas acciones, aportan elementos para incrementar la descoordinación e ineficacia del Estado mexicano²⁶.

La realidad sobre la adecuada ordenación del suelo debe tener en esta interrelación jurídica una de sus múltiples prioridades.

²⁶ Resulta ejemplificativo esta problemática jurídica en el Programa Nacional de Protección Civil: *“La coordinación de las políticas del gobierno en materia de protección civil presenta dificultades para su desarrollo institucional, debido [...] al frágil sistema de sanciones que previene insuficientemente la negligencia y corrupción de autoridades federales, estatales y municipales, y de los particulares”*.