



*Asesorías y Tutorías para la Investigación Científica en la Educación Puig-Salabarría S.C.  
José María Pino Suárez 400-2 esq a Lerdo de Tejada, Toluca, Estado de México. 7223898473*

RFC: ATI120618V12

**Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores.**

<http://www.dilemascontemporaneoseduccionpoliticayvalores.com/>

**Año: VIII Número: 1 Artículo no.:63 Período: 1 de Septiembre al 31 de diciembre, 2020.**

**TÍTULO:** Respuesta a COVID-19. Aproximación jurídica en términos del Sistema Nacional de Protección Civil, México.

**AUTOR:**

1. Máster. Fidel Gómez Ponce.

**RESUMEN:** El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud presenta al mundo la declaratoria de pandemia respecto al virus SARS CoV2 COVID-19, y la respuesta de México al desastre sanitario por las características propias del agente perturbador encuentra en el Consejo de Salubridad General la estructura para enfrentar los desafíos de esta pandemia; sin embargo, no es la única vía para que el Gobierno organice la respuesta al desastre sanitario del COVID-19, ya que dentro del sistema jurídico mexicano se dispone de una estructura especializada en materia de desastres denominada Sistema Nacional de Protección Civil. El interés en el presente trabajo es proponer a protección civil un enfoque alternativo de atención al desastre sanitario derivado del COVID-19.

**PALABRAS CLAVES:** Sistema Nacional de Protección Civil, Gestión Integral del Riesgo, Desastre Sanitario.

**TITLE:** Response to COVID-19. Legal approach in terms of the National Civil Protection System, Mexico.

## **AUTHOR:**

1. Máster. Fidel Gómez Ponce.

**ABSTRACT:** On March 11, 2020, the World Health Organization presents to the world the declaration of a pandemic regarding the SARS CoV2 COVID-19 virus, and the response of Mexico to the health disaster due to the characteristics of the disturbing agent found in the Health Council General, the structure to face the challenges of this pandemic; however, it is not the only way for the Government to organize the response to the COVID-19 health disaster, since within the Mexican legal system, there is a specialized structure in the area of disasters called the National Civil Protection System. The interest in this work is to propose to civil protection an alternative approach to attention to the sanitary disaster derived from COVID-19.

**KEY WORDS:** Sistema Nacional de Protección Civil, Gestión Integral del Riesgo, Desastre Sanitario.

## **INTRODUCCIÓN.**

El 19 de Septiembre de 1985 México sufrió unos de los sismos más devastadores de su historia, el cual cobro un gran número de vidas y dejó a muchas personas con serias afectaciones en su salud y en su patrimonio; siendo Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado convocó a la integración de un comité multidisciplinario que tendría por objetivo diseñar un instrumento jurídico- administrativo que sentara las bases para organizar y coordinar la respuesta del Estado Mexicano ante desastres, no solo de tipo geológico, sino de todos aquellos que pudieran representar una amenaza para la vida, la salud, la libertad, las posesiones y derechos de todos los mexicanos. Es así como el 6 de mayo de 1986 se publica en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto por el que se aprueban las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, y el Programa de Protección Civil que las mismas contienen".

Con la implementación del Sistema Nacional de Protección en el sistema jurídico mexicano se crea un instrumento de trabajo especializados para el estudio científico de los agentes perturbadores a los que el Estado Mexicano puede estar expuesto y dar seguimiento con ello a las diferentes fases de trabajo que el estudio de los desastres exige (como es la etapa de la prevención o preparación, la respuesta, la reconstrucción y vuelta a la normalidad).

## **DESARROLLO.**

Desde su concepción en 1986, se considera al Sistema Nacional de Protección Civil como “un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, principios, instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones, que establecen corresponsablemente las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos voluntarios, sociales, privados y con los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los organismos constitucionales autónomos, de las entidades federativas, de los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a fin de efectuar acciones coordinadas, en materia de protección civil” (Ley General de Protección Civil, 2018 artículo 14).

El Sistema Nacional de Protección Civil(SINAPROC) surge bajo un contexto histórico que lo sitúa en un entorno fuertemente influido por operaciones de rescate producto natural del sismo del 85 y de las actividades humanitarias que en su momento se implementaron; sin embargo, es importante reconocer que este sistema no es en absoluto un instrumento exclusivo para responder a sismos o inundaciones, por el contrario, representa una herramienta altamente especializada de investigación, organización y coordinación de recursos e instituciones que de acuerdo con las características del agente perturbador manifestado, deban de ser convocadas para diseñar las estrategias de atención; es importante señalar, que para el estudio e investigación de los desastres en México se cuenta con el Centro Nacional de Prevención de Desastres con poco más de 30 años de servicio a los mexicanos.

Así, el SINAPROC se constituye como un instrumento jurídico-administrativo de organización democrática en la respuesta a desastres, en la que convergen los tres niveles de gobierno, así como la población organizada. Es importante señalar, que por la complejidad del tema y las implicaciones relativas a las diferentes etapas de la respuesta a un desastre, el aspecto presupuestario no puede ser omitido, sobre todo para administrar un sistema con amplias implicaciones como las derivadas de un desastre, que exigen un presupuesto permanente y que su inclusión en los procesos democráticos de planeación nacional deba de ser prioridad.

El Estado Mexicano incorpora en su sistema jurídico y de organización administrativa una herramienta altamente especializada para enfrentar desastres mediante la Gestión Integral del Riesgo, denominada Sistema Nacional de Protección Civil, el cual por conducto de sus instrumentos de trabajo dicta puntual y acertadamente las directrices que habrán de implementarse ante una pandemia de origen sanitario como esta que actualmente experimenta la sociedad mexicana producto del COVID-19; lo anterior es posible gracias a las estructuras que lo integran como son la Coordinación Nacional de Protección Civil, el Comité Nacional de Emergencias, el Centro Nacional de Prevención de Desastres y la Escuela Nacional de Protección Civil, mencionados de forma enunciativa mas no limitativa, que permiten el diseño de instrumentos de prevención y de respuesta traducidos en planes de contingencia y guías para los diferentes desastres contemplados en la Ley General de Protección Civil incluyendo los desastres sanitario-ecológicos.

Se entiende por Gestión Integral del Riesgo: "el conjunto de acciones encaminadas a la identificación, análisis, evaluación, control y reducción de los riesgos, considerándolos por su origen multifactorial y en un proceso permanente de construcción, que involucra a los tres niveles de gobierno, así como a los sectores de la sociedad, lo que facilita la realización de acciones dirigidas a la creación e implementación de políticas públicas, estrategias y procedimientos integrados al logro de pautas de desarrollo sostenible, que combatan las causas estructurales de los

desastres y fortalezcan las capacidades de resiliencia o resistencia de la sociedad. Involucra las etapas de: identificación de los riesgos y/o su proceso de formación, previsión, prevención, mitigación, preparación, auxilio, recuperación y reconstrucción” (Ley General de Protección Civil, 2018, artículo 2, fracción XXVIII).

En una democracia, la respuesta a un desastre no puede recaer en medidas inmediatas que se tomen sobre la marcha, porque las circunstancias naturales del evento generan un entorno de incertidumbre en el que las decisiones que se implementen no siempre antepondrán la protección más amplia a los derechos humanos y garantías de las personas; en ese sentido, cuando no se cuenta con un sistema previamente diseñado que permita a los funcionarios y a las instituciones generar un conocimiento anterior al desastre sustentado en información científica que permita el diseño de escenarios ficticios de entrenamiento sobre las acciones que deban implementarse en la respuesta, no siempre se estarán aplicando las mejores decisiones (Federal Emergency Management Agency, 2020).

Por otro lado, un sistema democrático de respuesta a desastres involucra en acciones preventivas a la comunidad, con la intención de generar un conocimiento que dé a las personas la posibilidad de entender la magnitud y las implicaciones del desastre que debe ser enfrentado; con esto se fortalece el principio de igualdad y seguridad de las personas, cuando la sociedad es ignorante ante la manifestación de un desastre, es cautiva y víctima de las decisiones arbitrarias que en un gobierno sin un sistema eficiente pueda implementar en perjuicio de los gobernados.

Como ya se señaló en un principio, un sistema democrático de atención de desastre coordina el trabajo y armoniza las políticas públicas que habrán de ser adoptadas por los diferentes órdenes de gobierno y la sociedad, al enfrentar el agente perturbador, fortaleciendo con ello el federalismo, pero no solo eso, de igual manera se respeta la autonomía e independencia de los municipios así como de las entidades federativas cuando anticipadamente se establece con claridad en planes de contingencia el nivel de respuesta que cada orden de gobierno tendrá en función de sus recursos, así

como los mecanismos para solicitar el apoyo de otras Instituciones Nacionales y de ser el caso Internacionales; un sistema de atención de desastres inevitablemente requiere de recursos económicos que le permitan operar de manera eficiente las diferentes etapas que implica un desastre, no es posible concebir un sistema para la atención de desastres que se apoye en la caridad y buena voluntad de las personas que en algún momento aporten su valioso tiempo y en algunos otros casos apoyen con recurso material o económico, en México es muy común que la figura del voluntariado y los donativos se implementen en la atención de los desastres, como se dejó ver en el sismo de México del 85 y también en el de 2017, actividades contempladas en la ley general de protección civil, sin embargo esta reacción de la comunidad organizada solo puede ser un elemento complementario que se suma a un esfuerzo superior encabezado por la autoridad en materia de Protección Civil (Federal Emergency Management Agency, 2020).

Según la ley general de protección civil, se define al desastre sanitario-ecológico como "Agente perturbador que se genera por la acción patógena de agentes biológicos que afectan 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" (Ley General de Protección Civil 2018, artículo 2, fracción XXVI).

En la respuesta que el Estado Mexicano implementó ante la pandemia del SARS CoV2 COVID-19 se observa que el ejecutivo federal convoca para su instalación al Comité Nacional para la Seguridad en Salud y hacer frente al desastre sanitario; es a partir de su entrada en funciones que el Comité toma decisiones y adopta políticas públicas para proteger la salud de los Mexicanos, sustentado en las atribuciones consignadas en el artículo 73 fracción XVI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por las características de la pandemia derivada del COVID-19, el Ejecutivo Federal situó la atención de este fenómeno en las instituciones y sus representantes en materia de salud pública, pero es importante puntualizar que la protección civil no es un instrumento ajeno a los desastres sanitarios; por el contrario, representa un instrumento de organización multidisciplinaria con toda una compleja red de recursos e instituciones distribuidas a nivel nacional en los tres órdenes de gobierno que permiten a partir de sus estructuras e instrumentos jurídico-administrativos el trabajo coordinado en la respuesta al desastre sanitario, como puede ocurrir a partir de la activación del Comité Nacional de Emergencias (Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil, 2018).

## **CONCLUSIONES.**

De la revisión que se hace de la respuesta ante la pandemia del COVID-19 bajo la perspectiva del Sistema Nacional de Protección Civil en un contexto dogmático-normativo se observa un problema de jurisdicción concurrente con el Comité Nacional para la Seguridad en Salud, al estar ambos facultados para responder ante un desastre de índole sanitario y emitir políticas públicas para su tratamiento; problema legal que puede ser resuelto aplicando las reglas para la designación de la competencia.

En materia de desastres, la declaratoria de Emergencia representa un momento crítico, pues a partir de ella se orienta el apoyo a las zonas afectadas con los recursos necesarios para enfrentar los efectos del agente perturbador, pero no solo eso, igualmente se abre la posibilidad para que Municipios o Entidades Federativas puedan acceder a los fondos federales que han sido previamente establecidos para atender algún desastre, como es el caso del FONDEN y el FOPREDEN que para su aplicación requieren de la declaratoria de emergencia, presentada ante la Secretaría de Gobernación del Gobierno Federal y publicada en el Diario Oficial de la Federación para hacer uso de estos fondos (Reglamento de la Ley General de Protección Civil 2015, artículo 58).

El SENAPROC es un sistema con más de 30 años de trabajo en el estudio científico del desastre, lo que sirve de fundamento a las acciones que el Gobierno puede implementar para hacer frente a los efectos de un agente perturbador de índole sanitario, resaltando con ello, que a pesar de que el desastre es un evento contingente, no exime al Gobierno de la obligación de fundar y motivar su trabajo, porque una vez concluida la operación para mitigar los efectos del desastre, igualmente este último debe rendir cuentas y en los casos en los que proceda la responsabilidad de sus funcionarios, enfrentar la consecuencia legal que por las acciones u omisiones adoptadas hayan afectado bienes jurídicos tutelados por las leyes.

Un punto relevante que caracteriza al Sistema Nacional de Protección Civil desde su creación, es la permanencia de su trabajo especializado en el estudio científico del desastre, así como la vinculación que hace en sus programas de trabajo con todas las estructuras del Estado en sus diferentes niveles de organización administrativa, fortaleciendo con ello la noción de ser un sistema democrático para la respuesta al desastre, superando con ello la postura autoritaria consignada en el artículo constitucional 73 fracción XVI sección primera en la que establece que "el consejo de salubridad general dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna secretaría de estado, y sus disposiciones serán obligatorias en el país"; en ese mismo sentido, se pronuncia la sección segunda de artículo de referencia al consignar "en caso de pandemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República", y por último, la sección tercera dispone que "la autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país". Todas estas atribuciones se puntualizan a efecto de que puedan ser analizadas en un trabajo posterior (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2020).



El Sistema Nacional de Protección Civil no puede ser concebido solo como una estructura jurídico-administrativa que entra en funciones cuando se manifiesta el desastre; por el contrario, es una herramienta que va más allá de la organización y administración de recursos, igualmente sirve para generar una conciencia al interior de la estructura Estatal, (lo cual puede ser enmarcado como un trabajo de prevención) en materia de desastres que permita a los operadores de las distintas instituciones conocer las medidas que de acuerdo a la institución que representan deban de ser implementadas, (auxilio) así como las necesidades implícitas (recuperación) para poder financiar las actividades orientadas al control de los efectos nocivos del desastre y poder llegar a la normalidad.

Siendo el Sistema Nacional de Protección Civil una compleja y especializada herramienta jurídico-administrativa de los mexicanos para la atención de desastres, es importante revisar la intervención que las autoridades integrantes de este sistema tuvieron ante la pandemia del SARS CoV2 COVID-19, que en términos de la ley general de protección civil es considerada como un desastre sanitario, y que el mismo ordenamiento establece mecanismos de respuesta que a mayor abundamiento se detallan en el reglamento de la ley general de protección civil así como en el manual de organización y operación del sistema nacional de protección civil; lo anterior, con el ánimo de determinar si en la respuesta al desastre sanitario del COVID-19, se incurrió en actos de omisión en perjuicio de los mexicanos por parte de los operadores del sistema nacional de protección civil, lo que será materia de una posterior investigación.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (06 de Marzo de 2020). Diario Oficial de la Federación. México, México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
2. Federal Emergency Management Agency. (28 de Abril de 2020). Hazard Identification and Risk Assessment. Obtenido de <https://www.fema.gov/hazard-identification-and-risk-assessment>

3. Federal Emergency Management Agency. (28 de 04 de 2020). National Incident Management System. Obtenido de <https://www.fema.gov/media-library/assets/documents/179047>
4. Ley General de Protección Civil. (19 de Enero de 2018). Diario Oficial de la Federación. 39. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
5. Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil (13 de Julio de 2018). Diario Oficial de la Federación. México, México: Secretaría de Gobernación.

## **BIBLIOGRAFÍA.**

1. Acuerdo Consejo General de Salubridad (23 de Marzo de 2020). Acuerdo. Diario Oficial de la Federación. México, México: Consejo de Salubridad General.
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (06 de Marzo de 2020). Diario Oficial de la Federación. México, México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
3. Cordero, M. O. (2000). El Derecho Constitucional a la Protección de la Salud. México, D.F. : SCJN.
4. Daniels, N. (2008). Just Health, meeting health needs fairly. New York: Cambridge University Press.
5. Decreto por el que se aprueban las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, y el Programa de Protección Civil que las mismas contienen (6 de Mayo de 1986). Diario Oficial de la Federación. México, México.
6. Decreto Presidencia de la República (27 de Marzo de 2020). Diario Oficial de la Federación. México, México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
7. Dworkin, R. (2012). Los derechos en serio. Barcelona: Ariel.
8. Federal Emergency Management Agency. (28 de Abril de 2020). Hazard Identification and Risk Assessment. Obtenido de <https://www.fema.gov/hazard-identification-and-risk-assessment>

9. Federal Emergency Management Agency (28 de 04 de 2020). National Incident Management System. Obtenido de <https://www.fema.gov/media-library/assets/documents/179047>
10. Ferrajoli, L. (2008). Democracia y garantismo. Madrid: Trotta.
11. Guía para la implementación del Sistema de Comando para Incidentes (SCI) Requisitos Esenciales (Noviembre de 2018). Coordinación Nacional de Protección Civil. México: Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Coordinación Nacional de Protección Civil.
12. Julio Cabrera Dircio, Daniel A. Montero Zendejas y Omar Huertas Diaz. (2011). Derechos humanos y justicia alternativa. México: Colección: Argumentos.
13. Kelsen, H. (2017). Que es la justicia. Mexico: Fontamara.
14. Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil. (13 de Julio de 2018). Diario Oficial de la Federación. México, México: Secretaría de Gobernación.
15. Manual para la Implementación del Sistema Municipal de Protección Civil. (21 de Abril de 2000). H. Ayuntamiento de Tijuana, B.C. Tijuana, Baja California, México: H. Ayuntamiento de Tijuana B.C.
16. Plan Municipal de Contingencias para el Municipio de Tijuana B.C. (03 de Octubre de 2001). H. Ayuntamiento de Tijuana B.C. Tijuana, Baja California, México: H. Ayuntamiento de Tijuana B.C.
17. Reglamento de la Ley General de Protección Civil. (09 de Diciembre de 2015). Diario Oficial de la Federación. México, México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
18. Ricardo Tapia Vega y Eduardo Oliva Gómez. (2017). Contextos jurídicos en clave de derechos humanos. Cuernavaca: Eternos Malabares.

**DATOS DEL AUTOR.**

**1. Fidel Gómez Ponce.** Maestro en Ciencias Jurídico Penales, Doctorando en Derecho, Profesor de medio tiempo en la Universidad de Tijuana C.U.T. impartiendo las Cátedras de Derecho Penal, Seguridad Pública y Derechos Humanos. Correo electrónico: [phidelg@gmail.com](mailto:phidelg@gmail.com)

**RECIBIDO:** 12 de mayo del 2020.

**APROBADO:**29 de junio del 2020.