

Legislar en la Materia

*Una Propuesta Legislativa  
sobre Protección Civil*

**Mario A. Garza Salinas**

Catedrático de la Universidad Iberoamericana  
Premio Nacional de Administración Pública 1988.

**U**no de los desafíos que tiene aún nuestro país en materia de protección civil, es lograr una adecuada regulación jurídica, para ello, este artículo pretende aportar algunas ideas al respecto, el trabajo se divide en dos partes; En la primera se expone un breve diagnóstico de la situación jurídica actual y en la segunda se plantea una propuesta para normar de la mejor manera posible a la protección civil en México.

El 6 de mayo de 1986, se publica en el Diario Oficial 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 los mismos contienen".

I.— Diagnóstico

En nuestro país, la protección civil es un aspecto relativamente nuevo, por consiguiente se puede afirmar que estamos aprendiendo a legislar sobre la materia. Desafortunadamente, existen algunos "vacíos" legislativos que hace falta cubrir para enfrentar situaciones de emergencia provocadas por algún fenómeno destructivo. Sin embargo, es importante mencionar los antecedentes y avances que se tienen al respecto: el 6 de mayo de 1986, se publica en el *Diario Oficial* 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 los mismos contienen". Aquí se presenta un diagnóstico y se da a conocer el Sistema Nacional de Protección Civil del Gobierno Mexicano cuyo objetivo es: "Proteger a la persona y a la sociedad ante la eventualidad de un desastre provocado por agentes naturales o humanos, con base a acciones que reduzcan o eliminen la pérdida de vidas humanas, la destrucción de bienes materiales y el daño a la naturaleza".

Posteriormente, se emite el Decreto por el que se "crea el Centro Nacional de Prevención de Desastres", publicado en el *Diario Oficial* del 20 de septiembre de 1988, que contiene la organización y atribuciones del Centro como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Este órgano se define como el instrumento técnico que permite ampliar el conocimiento de los agentes perturbadores, afectables (la sociedad, los bienes materiales y el ambiente) y reguladores (normas, instrucciones, programas y medidas de



Se emite el Decreto por el que se “crea el Centro Nacional de Prevención de Desastres” publicado en el Diario Oficial del 20 de septiembre de 1988, que contiene la organización y atribuciones del Centro como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.



protección civil); así como promover y alentar la investigación, la capacitación y la difusión de tecnologías y conocimientos científicos relativos a la prevención y mitigación de desastres para coadyuvar a la preparación y autoprotección de la población contribuyendo de esta manera en la conformación de la cultura de protección civil. Por otra parte, la CENEPRED instrumenta y apoya la operación de redes de detección, monitoreo, pronóstico y medición de riesgos, en cooperación con las dependencias responsables.

El 13 de febrero de 1989 son publicadas en el **Diario Oficial** de la Federación reformas y adiciones al Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, creando la Subsecretaría de Protección Civil y Readaptación Social y la Dirección General de Protección Civil en donde se señalan las atribuciones en materia de protección civil para la Secretaría de Gobernación.

El 11 de mayo de 1990, se publica en el **Diario Oficial** el decreto en el que se “crea el Consejo Nacional de Protección Civil, como órgano consultivo, de coordinación de acciones y participación social en la planeación de la protección civil”, este Consejo es la instancia consultiva y de coordinación en la cual se busca una mayor participación de la sociedad, tanto en la formulación de programas como en la ejecución de los mismos. Este Consejo así como los estatales y municipales son órganos de consulta donde representantes de los sectores público, social y privado trabajan en forma corresponsable acerca de las acciones que se realizarán en protección civil. El Consejo está encabezado por el Presidente de la República, como Secretario Ejecutivo, está el Secretario de Gobernación y como Secretario Técnico del Consejo, está el Subsecretario de Protección Civil y Readaptación Social de la propia Secretaría de Gobernación.

El 20 de agosto de 1990 se publica en el **Diario Oficial** el “Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal” que contiene la conformación del Consejo de Protección Civil para el Distrito Federal con las atribuciones que le corresponden, los lineamientos para la elaboración de su Programa, y además de una serie de disposiciones sobre la materia aplicables sólo en el Distrito Federal.

Dicho reglamento consta de 56 artículos y once capítulos dispuestos de la siguiente manera:

- I.- Disposiciones generales.
- II.- De las atribuciones en materia de Protección Civil.
- III.- Del Consejo y de los consejos delegacionales.
- IV.- Del programa general, de los programas delegacionales y de los sub-programas del protección civil.
- V.- De la declaratoria de emergencia.
- VI.- De los grupos voluntarios y de las brigadas.

- VII.- De la capacitación a la población.
- VIII.- De las inspecciones.
- IX.- De las sanciones.
- X.- De las notificaciones.
- XI.- Del recurso de inconformidad.

En este reglamento, cabe destacar por su importancia dos artículos; El 6o. y el 39.

El artículo 6o., establece la obligación de los propietarios de inmuebles a tener un "programa específico de protección civil". El artículo 39, obliga a las escuelas, fábricas, industrias, comercios, oficinas, unidades habitacionales y otros establecimientos en efectuar simulacros, cuando menos tres veces al año.

Por último, el 29 de mayo de 1991, se publica en el **Diario Oficial** el "Programa Nacional de Protección Civil" que contiene antecedentes, el objetivo general, los subprogramas relativos a los fenómenos perturbadores de acuerdo a la siguiente clasificación atendiendo a su origen, como serían de tipo geológicos, hidrometeorológicos, químicos, sanitarios y socioorganizacionales, así como las cinco estrategias del Sistema Nacional de Protección Civil, que son las siguientes:

- De instrumentación, la cual se prevé la ejecución de acciones de concertación y coordinación para avanzar en la constitución o reactivación de los consejos locales de protección civil, dotar de recursos a las unidades de protección civil e impulsar la elaboración de programas por tipo de fenómeno en el ámbito de los subprogramas de prevención, auxilio y recuperación.
- De equipamiento, se aplicarán guías metodológicas para la estructuración de comités y programas internos de protección civil, se diseñarán y equiparán sistemas de comunicación para casos de emergencia y sistematizar los acervos de información (directorios de responsables y suplentes, inventarios y atlas de riesgos).
- De difusión y capacitación, incluye la promoción de convenios de colaboración y coordinación con la comunidad científica, para la difusión de nuevas tecnologías y de investigaciones diversas por medio de cursos, seminarios y foros de interés para la población en su conjunto y que aporten resultados prácticos para la mitigación de daños. También incluye el establecimiento de una comunicación permanente con grupos de opinión representativos y la promoción de jornadas locales de protección civil y campañas de comunicación social que contribuyan a inducir entre la ciudadanía la adopción de actitudes de autocuidado y autopreparación y aprender conductas de actuación entre la ocurrencia de desastres, con la finalidad de avan-



El 13 de febrero de 1989 son publicadas en el **Diario Oficial** de la Federación reformas y adiciones al Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, creando la Subsecretaría de Protección Civil y Readaptación Social y la Dirección General de Protección Civil en donde se señalan las atribuciones en materia de protección civil para la Secretaría de Gobernación.

zar en la creación de una cultura de protección civil.

- De intercambio científico y tecnológico, se plantea adquirir recursos tecnológicos y obtener apoyos en los países con mayor desarrollo en la materia mediante el establecimiento de convenio de cooperación e intercambio, en el marco del Decenio Internacional.
- De normatividad, en este apartado se reconoce la necesidad de contar con el marco jurídico unificado para regular la protección civil poniendo el mecanismo de consulta a los ciudadanos como una vía de promover la participación ciudadana.

Asimismo ese año en 1991, la Secretaría de Gobernación, publica un importante documento, a fin de articular mejor las estrategias y acciones del Programa Nacional de Protección Civil a través del Atlas Nacional de Riesgos, el cual contiene tres grandes apartados: antecedentes, un diagnóstico, y la identificación de los principales riesgos de origen geológicos, hidrometeorológicos, químicos, sanitarios y sociorganizativos en el territorio nacional.

En resumen, los ordenamientos que se han publicado sobre esta materia son: tres decretos, un reglamento, la modificación de un reglamento, la modificación de un reglamento interior, un programa y un atlas de riesgos. Se puede inferir que existe un avance legislativo; sin embargo, es importante aclarar que persisten una serie de “lagunas” o “vacíos” jurídicos que no contemplan tales ordenamientos, y que son de alguna manera necesarios de atender, con objeto de normar y articular el conjunto de disposiciones anteriormente citadas en este nuevo campo. A continuación se mencionarán algunos de los aspectos detectados que harían falta de cubrir.

Será conveniente que se especifiquen los ámbitos de competencia de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, para definir qué le corresponde concretamente a cada uno, a fin de proporcionar una sola unidad orgánica. También será necesario precisar las facultades de los miembros que intervienen dentro del Sistema Nacional de Protección Civil, así como determinar los mecanismos de coordinación entre la Federación y los Estados, como tam-

---

**El 11 de mayo de 1990, se publica en el Diario Oficial el decreto en el que se “crea el Consejo Nacional de Protección Civil, como órgano consultivo, de coordinación de acciones y participación social en la planeación de la protección civil”.**

---



bién la forma de canalizar a las distintas organizaciones participativas tanto del sector privado como social en los casos de emergencia, pues actualmente se mencionan pero no se indican los procedimientos.

Dictar y emitir los principios generales de acción en materia de protección civil, con objeto de procurar la congruencia de los contenidos de los planes y programas. Considerando fundamentalmente las acciones de prevención, mitigación, auxilio, restablecimiento.

Fijar límites de responsabilidades tanto para el sector público como privado y social para los casos de emergencia, con la finalidad de reglamentar las acciones de cada sector y en su momento poder deslindar responsabilidades.

Establecer los criterios para el cumplimiento de los acuerdos internacionales, así como definir las modalidades, cooperación y asistencia con otros países en caso de desastre.

Regular lo relativo de la información y declaratoria de emergencia, así como el establecimiento de la difusión de una cultura de protección civil.

Con objeto de cubrir las “lagunas” o “vacíos” jurídicos mencionados, se requerirá revisar los Artículos 29, 73 y 122 Constitucionales, para efectuar algunas reformas o adiciones, para elevar a rango Constitucional la protección civil, pues dichos artículos contienen una alusión indirecta y un espacio adecuado para insertar la protección civil.

El 20 de agosto de 1990 se publica en el Diario Oficial el “Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal”.

El Artículo 29, se refiere a los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otra situación que ponga en peligro a la sociedad; el Presidente de la República, junto con los titulares de las Secretarías de Estado, podrá suspender en todo el país o en un lugar determinado las garantías, a fin de hacer frente a tal situación. En este artículo podrán especificarse también los casos de desastre.

Respecto al Artículo 73 Constitucional, que habla sobre las facultades que tiene el Congreso, sería necesario agregarle la facultad para expedir leyes en materia de protección civil.

En relación al Artículo 122, los Poderes de la Unión no sólo presentarán protección a los Estados contra invasión o violencia exterior, sino también sería conveniente señalar que proporcionará auxilio en los casos de desastre. Las reformas a los artículos mencionados, serán los fundamentos constitucionales para elaborar el marco jurídico de la protección civil.

## II.— Propuesta

El marco jurídico en cuestión que se propone es la promulgación de una **Ley Federal de Protección Civil**; sería Federal por las siguientes razones: Es necesario que la federación conserve y mantenga la unidad orgánica en caso de una emergencia a nivel nacional, a través del establecimiento de los lineamientos generales de acción en materia de protección civil aplicable para las Entidades Federativas; la competencia exclusiva de la Federación para canalizar la cooperación y asistencia internacional, además de la facultad del Consejo Nacional de Protección Civil para coordinar las acciones de emergencia en el territorio nacional, sobre todo en los casos cuando un fenómeno destructivo impacte o involucre a dos o más estados, y en las situaciones en que la emergencia se circunscriba al interior de una Entidad Federativa, corresponderá a las legislaturas locales regular el sistema estatal de Protección Civil, para atenderla “in situ”.

La **Ley Federal de Protección Civil** que se propone será básicamente el marco legal que se encargaría de sistematizar todos

El 29 de mayo de 1991, se publica en el Diario Oficial el “Programa Nacional de Protección Civil”.



aquellos ordenamientos “dispersos” emitidos, así como llenar todas las “lagunas” o “vacíos” existentes en la materia. Su contenido correspondería los siguientes rubros:

- I.- De los ámbitos de competencia de la Ley; se referirá a las atribuciones que les correspondan tanto a la Federación como a los órganos locales.
- II.- Del Sistema Nacional de Protección Civil. En este capítulo se incluirán sus objetivos, finalidades, estructuras, y funciones.
- III.- De la integración y facultades de los miembros que componen el Sistema Nacional de Protección Civil. En este apartado de la Ley se establecerá cómo y quienes conformarán el sistema, y se definirán las funciones que les correspondan a cada uno.
- IV.- Del Programa Nacional de Protección Civil. Especificará las líneas de acción para elaborar de manera

Los ordenamientos que se han publicado sobre esta materia son: tres decretos, un reglamento, la modificación de un reglamento, la modificación de un reglamento interior, un programa y un atlas de riesgos.

- congruente los contenidos de los planes de protección civil a nivel Federal, Estatal y Municipal, y determinará las formas de ejecución, evaluación y seguimiento.
- V.- De los mecanismos de coordinación. Le corresponderá precisar los dispositivos de coordinación entre la Federación y los Estados y las relaciones interestatales en caso de emergencia.
- VI.- De las acciones de prevención, auxilio y restablecimiento. Consistirá en definir las obligaciones que tiene que llevar a cabo la Federación y los Estados para situaciones de emergencia originados por algún tipo de desastre, de carácter geológicos, hidrometeorológicos, químicos, sanitarios y sociorganizativos.
- VII.- De la información en casos de desastre. Se refiere a los criterios para declarar formalmente un desastre, así como el contenido y uso de los medios de difusión para transmitir la información.
- VIII.- De la ayuda internacional. Consistirá en definir el conducto para llevar a cabo la cooperación internacional, así como los procedimientos para enviar y recibir asistencia de los diferentes países y grupos internacionales.
- IX.- De la cultura de Protección Civil. Las autoridades gubernamentales promoverán y desarrollarán actividades de sensibilización y difusión entre la población sobre sus derechos y obligaciones de autoprotección y colaboración ciudadana en materia de protección civil.
- X.- De las responsabilidades. Para efecto de garantizar la integridad física de las personas y seguridad de sus bienes, previa declaración formal de un desastre, podrán imponerse limitaciones temporales, así como efectuar trabajos de rescate, auxilio y recuperación de la población, tanto por los sectores público, como privado y social.

La Ley Federal de Protección Civil que se propone será básicamente el marco legal que se encargaría de sistematizar todos aquellos ordenamientos “dispersos” emitidos, así como llenar todas las “lagunas” o “vacíos” existentes en la materia.

