



# Conferencia Nacional de Gobernadores

## **Comisión de Protección Civil**

Propuestas de las Entidades Federativas para la reforma  
integral de la Ley General de Protección Civil

## **I. ANTECEDENTES**

El 6 de junio de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una nueva Ley General de Protección Civil. Así, fueron derogadas la Ley publicada el 12 de mayo del año 2000 y todas las reformas que le fueron practicadas desde entonces.

La nueva Ley sin duda significó un gran avance para México: al introducir la gestión integral del riesgo, dio sustento legal al tránsito de una política reactiva, centrada en la atención de la emergencia a otra, preventiva, para la reducción del riesgo de desastres.

De las muchas ventajas que trajo consigo fue la de actualizar y poner a punto los instrumentos y prioridades de la protección civil:

El propio concepto de Protección Civil cambió para darle un sentido de transversalidad en el sector público y de corresponsabilidad con la sociedad, además de insertarse en los procesos de planeación. Es decir, en la propia definición la protección civil, como política pública, la Ley prevé "... la coordinación y concertación de los sectores público, privado y social en el marco del Sistema Nacional, con el fin de crear un conjunto de disposiciones, planes, programas, estrategias, mecanismos y recursos para que, de manera corresponsable y privilegiando la gestión integral de riesgos y la continuidad de Operaciones, se apliquen las medidas y acciones que sean necesarias para salvaguardar la vida, integridad y salud de la población..."

Esto último resulta fundamental, porque, sin dejar de dar la más alta prioridad a la atención de la emergencia, la política pública de protección civil obliga ahora a sujetarse a todo un proceso que implica la identificación de las causas de los peligros, la vulnerabilidad y los grados de exposición; la previsión, es decir, la generación de conciencia del problema y de la magnitud de los fenómenos perturbadores; la prevención y la adopción de medidas de mitigación que se anticipen a la materialización del riesgo o corrijan o reduzcan las causas estructurales que potencian sus efectos destructivos; y a realizar medidas previas de preparación, mucho antes de que ocurran los desastres y de que sean necesarias las tareas de auxilio, recuperación y reconstrucción. Inclusive, hoy también, como disposición de la Ley General, la protección civil debe prever la continuidad de operaciones, para evitar, ante el impacto de un fenómeno perturbador, la interrupción o, en su caso, el restablecimiento en el menor tiempo posible, de los servicios vitales, como energía eléctrica, suministro de agua, comunicaciones, entre otros.

Otro de los avances en la nueva Ley General es la definición de nuevas disposiciones en materia financiera, para prever la constitución de los fondos necesarios para la prevención y atención de desastres, y norma la obligación de las Entidades Federativas de crear un Fondo de Protección Civil (FOPROCI), con la finalidad de promover capacitación, equipamiento y la propia sistematización de las Unidades Estatales de Protección Civil.

Inclusive, dispone la transferencia del riesgo, es decir, la contratación de seguros para la cobertura de daños causados por un desastre natural en los bienes e infraestructura.

Otro cambio sustantivo fue el de responsabilizar, junto con las Unidades Municipales, también a las Unidades Internas de Protección Civil, como primer respondiente especializado en una emergencia.

No menos importante es haber tipificado como delito grave la construcción, edificación, realización de obras de infraestructura y los asentamientos humanos que se lleven a cabo en una zona determinada sin elaborar un análisis de riesgos y sin contar con la autorización correspondiente. Ello atiende a una de las causas de vulnerabilidad más importantes que detonan y potencian los desastres.

Otras medidas de la mayor trascendencia son, por un lado, la profesionalización de los integrantes del Sistema Nacional y su necesario desarrollo integral, mediante la institucionalización de un servicio civil de carrera en los tres órdenes de gobierno; y, por otro, que ningún particular puede prestar servicios de consultoría en la materia si no cuenta con el registro que acredite un adecuado nivel de competencia profesional. Con esto, se dará más certidumbre a la sociedad acerca de la calidad de quienes tienen el deber de servirla y atenderla en la reducción del riesgo de desastres.

## II. PROPUESTA DE REFORMAS A LA LEY GENERAL

La CONAGO apuesta por el fortalecimiento de un nuevo enfoque dentro del Sistema Nacional de Protección Civil que permita transitar de la mera preparación y atención de la emergencia a la prevención para la reducción del riesgo de desastres. Este enfoque, que se pretende incorporar como eje articulador de las políticas públicas en la materia dentro de la nueva Ley General de Protección Civil, se basa en la gestión integral de riesgos, sobre todo en las Entidades Federativas, priorizando al aseguramiento de la infraestructura clave e invirtiendo en prevención para la reducción de los gastos de reconstrucción.

Este tránsito en la concepción de la administración de la emergencia a una política de carácter integral, hace necesario, por un lado, el alineamiento de los marcos normativos en las Entidades Federativas y, por otro, la reforma del esquema financiero y de las reglas de operación de los fondos federales vigentes para elevar la oportunidad y eficacia de la respuesta ante los desastres y peligros naturales, al tiempo que se logra reducir el gasto asociado y su impacto en el desarrollo local, donde las estructuras públicas muchas veces son rebasadas, comprometiendo recursos que afectan otras prioridades del desarrollo.

Por ello, la Comisión de Protección Civil de la CONAGO, atiende esta problemática a partir de un esquema integral comprometido desde las Entidades Federativas para gestionar y concretar acciones y resultados de forma coordinada con el Gobierno Federal y el Poder Legislativo.

Este nuevo esfuerzo ha sido comprendido y apoyado por la Comisión de Protección Civil de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y por el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, que ante la magnitud de la problemática expuesta por las Entidades Federativas, quienes son las que implementan las primeras respuestas de los poderes públicos ante cualquier catástrofe, pusieron en marcha un ambicioso esfuerzo para la reforma integral de la legislación nacional de la materia.

Así, las Entidades Federativas estiman conveniente que la Ley General de Protección Civil debería contener preceptos que comprendan aspectos fundamentales tales como la creación de Instrumentos Financieros para el Fortalecimiento de las Unidades de Protección Civil de los Gobiernos Municipales, Estatales y Federal; el reconocimiento de las diferentes vulnerabilidades existentes entre una entidad federativa y otra, por cuanto a la mayor o menor concurrencia de fenómenos y dada su ubicación geográfica; la necesidad de determinar criterios homogéneos para la elaboración de los programas de protección civil, entre otros que aquí se plasman.

Veracruz, en su calidad de presidente de la Comisión de Protección Civil de la Conferencia Nacional de Gobernadores, ha concentrado las propuestas de las Entidades Federativas hacia la nueva Ley, que aprovechan la experiencia de años enfrentando estos fenómenos y las entrega en este documento al Poder Legislativo y al Ejecutivo Federal como una aportación para la definición de este nuevo ordenamiento.

### III. PROPUESTA DE REFORMAS A LA LEY GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL

- **DISPOSICIONES GENERALES**

#### **Concepto de Protección Civil**

##### **Texto actual:**

*Artículo 2. Para los efectos de esta Ley se entiende por:*

*XLII. Protección Civil: Es la acción solidaria y participativa, que en consideración tanto de los riesgos de origen natural o antrópico como de los efectos adversos de los agentes perturbadores, prevé la coordinación y concertación de los sectores público, privado y social en el marco del Sistema Nacional, con el fin de crear un conjunto de disposiciones, planes, programas, estrategias, mecanismos y recursos para que de manera corresponsable, y privilegiando la Gestión Integral de Riesgos y la Continuidad de Operaciones, se apliquen las medidas y acciones que sean necesarias para salvaguardar la vida, integridad y salud de la población, así como sus bienes; la infraestructura, la planta productiva y el medio ambiente;*

##### **Propuesta:**

Se propone adicionar al concepto que se trata, para que explícitamente diga “política pública sustentada en la acción solidaria y participativa...”

- **DE LA PROTECCIÓN CIVIL**

**Actividades de asesoría**

**Texto actual:**

*Artículo 11. Para que los particulares o dependencias públicas puedan ejercer la actividad de asesoría, capacitación, evaluación, elaboración de programas internos de protección civil, de continuidad de operaciones y estudios de vulnerabilidad y riesgos en materia de protección civil, deberán contar con el registro expedido por la autoridad competente de protección civil, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el Reglamento de esta Ley.*

*El registro será obligatorio y permitirá a los particulares o dependencias públicas referidas en el párrafo anterior, emitir la carta de corresponsabilidad que se requiera para la aprobación de los programas internos y especiales de protección civil.*

**Propuesta:**

Se propone modificar la redacción del primer párrafo del artículo 11 donde dice “de acuerdo con los lineamientos establecidos al Reglamento de esta Ley”; para que diga “de acuerdo con los lineamientos establecidos en la legislación local correspondiente”.

A ello habría que añadir que los particulares que brinden estos servicios perderán su registro cuando avalen actividades para las que no están autorizados o en los casos en que omitan, simulen o tergiversen la información que sustenta la Carta de Corresponsabilidad.



Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas pertinentes, que también deberían incorporarse al cuerpo de la Ley.

- **DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN CIVIL**

### **Unidades de Protección Civil**

#### **Texto actual:**

#### **Artículo 17. ...**

*Igualmente, en cada uno de sus ámbitos, se asegurarán del correcto funcionamiento de los consejos y unidades de protección civil, promoviendo para que sean constituidos, con un nivel no menor a Dirección General preferentemente y de acuerdo a la legislación aplicable, como organismos con autonomía administrativa, financiera, de operación y gestión, dependiente de la secretaría de gobierno, secretaría del ayuntamiento, y las delegaciones, respectivamente...*

*Sobre la denominación que a nivel nacional se tiene de las unidades estatales, municipales, del Distrito Federal y Delegaciones, se dispondrá por virtud de la presente Ley llamarse Coordinación Estatal de Protección Civil del Estado o en su caso, Coordinación Municipal de Protección Civil.*

#### **Propuesta:**

Se propone reformar el segundo párrafo del artículo 17 para establecer que el nivel jerárquico de las Unidades Estatales de Protección Civil sea como mínimo, el equivalente al inmediato inferior al de Secretario de Despacho, además de suprimir la referencia a su dependencia de la Secretaría de Gobierno, pues ello está en función de lo que, en cada caso, establezca la legislación local respectiva. Lo importante es dotar a las Unidades estatales de jerarquía y capacidad de interlocución y gestión para asegurar que la

agenda de la protección civil sea, sin excepción, una de las políticas públicas prioritarias en todas las Entidades Federativas.

Sería importante que en la propia Ley se observe esta denominación toda vez que, cuando se hace referencia a ellas, se les identifica como “Unidad Estatal y/o Municipal de Protección Civil” o, en todo caso, suprimir esta disposición.

- **DE LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA PROTECCIÓN CIVIL**

**Criterios de capacitación**

**Texto actual:**

**Artículo 17. ...**

*Aquellos servidores públicos que desempeñen una responsabilidad en las Unidades Estatales, Municipales y Delegacionales de Protección Civil deberán contar con certificación de competencia expedida por alguna de las instituciones registradas en la Escuela Nacional...*

**Propuesta:**

Es importante acotar el requisito encaminado a solicitar la certificación de competencia, toda vez que en el numeral 47 de la Ley se otorga competencia a los niveles local y municipal para determinar lo relativo al servicio público en materia de protección civil.

- **DE LOS PROGRAMAS DE PROTECCIÓN CIVIL**

**Determinación de criterios homogéneos**

**Texto actual:**

*Artículo 37. En la elaboración de los programas de protección civil de las entidades federativas, municipios y delegaciones, deberán considerarse las líneas generales que establezca el Programa Nacional, así como las etapas consideradas en la Gestión Integral de Riesgos y conforme lo establezca la normatividad local en materia de planeación.*

**Propuesta:**

Sería necesario añadir en la propia Ley las líneas generales a las que hace referencia para asegurar mayor homogeneidad en todos los programas.

- **DE LA ESCUELA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL**

**Del registro de los prestadores de servicios en materia de capacitación y/o asesoría (terceros acreditados o consultores externos)**

**Texto actual:**

*Artículo 49. La Escuela Nacional de Protección Civil...*

*Tendrá como función la acreditación y certificación de las capacidades de personas físicas y morales que ofrezcan y comercialicen servicios de asesoría y capacitación en los temas relacionados con protección civil, sin perjuicio de que existan otras instancias de acreditación y certificación dentro del sistema educativo nacional.*

**Propuesta:**

En relación al registro de las personas físicas y morales que ofrezcan servicios de asesoría y capacitación en los temas relacionados con protección civil, debe estipularse que ésta es también una atribución de las Unidades Estatales de Protección Civil, quedando a cargo de la Coordinación Nacional el concentrar la información que dichas Unidades le remitan sobre los registros que se vayan generando.

- **DE LA RED NACIONAL DE BRIGADISTAS COMUNITARIOS**

**Información de la Red Nacional****Texto actual:**

*Artículo 56. La Secretaría coordinará el funcionamiento de la Red Nacional de Brigadistas Comunitarios. Para tal efecto, las Unidades Estatales, Municipales y Delegacionales de Protección Civil en las entidades federativas, deberán promover en el marco de sus competencias, la capacitación, organización y preparación de los voluntarios que deseen constituirse en brigadistas comunitarios, pudiendo constituir redes municipales, estatales o regionales de brigadistas comunitarios, y realizar los trámites de registro en la Red Nacional de Brigadistas Comunitarios ante la Coordinación Nacional.*

**Propuesta:**

Sobre este rubro se propone que las Unidades Estatales de Protección Civil, concentren la información de los brigadistas que integran la red en la Entidad Federativa que le corresponda, otorgando de manera local el registro de mérito, para posteriormente remitir los datos del mismo a la Coordinación Nacional, quien sería la autoridad que concentre la información.

- **DE LOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS DE GESTIÓN DE RIESGOS**

### **Reconocimiento de la vulnerabilidad de las distintas Entidades Federativas**

#### **Texto actual:**

*Artículo 63. Las disposiciones administrativas, regularán los procedimientos, fórmulas de financiamiento y cofinanciamiento y demás requisitos para el acceso y ejercicio de los recursos de los instrumentos financieros de gestión de riesgos, constituidos para tal efecto.*

#### **Propuesta:**

Bajo el supuesto normativo de que la Coordinación Nacional asesorará a las Entidades Federativas, al Gobierno del Distrito Federal y dependencias federales en la aplicación de los instrumentos financieros de Gestión de Riesgos, es necesario que la instancia federal de acuerdo a la vulnerabilidad de cada una de las Entidades Federativas, establezca criterios de atención y de acceso a recursos, por cuanto a la frecuencia con que se presentan o no, fenómenos que activan la utilización de instrumentos financieros.

- **DEL FONDO DE PROTECCIÓN CIVIL**

### **Diseño de un modelo estándar de Fondo Estatal de Protección Civil**

#### **Texto actual:**

*Artículo 66. Cada entidad federativa creará y administrará un Fondo Estatal de Protección Civil, cuya finalidad será la de promover la capacitación,*

*equipamiento y sistematización de las Unidades de Protección Civil de las entidades federativas, municipios y delegaciones...*

**Propuesta:**

Se propone no limitar los fines de los recursos a las funciones de capacitación equipamiento y sistematización de las Unidades, sino dejar en libertad de los estados para que puedan emplearse en acciones de reducción del riesgo.

- **DE LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD**

**Acceso y uso de recursos financieros**

**Texto actual:**

**Artículo 74. ...**

*Una vez presentada la solicitud de declaratoria de desastre natural, la autoridad tendrá un plazo de hasta 5 días naturales para su emisión, en términos de las disposiciones administrativas en la materia.*

*El plazo para que gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal tengan acceso a los recursos tendientes a la atención de desastres naturales, será de hasta 10 días naturales, contados a partir del día en que se emita la declaratoria de desastre natural respectiva.*

**Propuesta:**

Se propone que el segundo y tercer párrafo del artículo en comento quede redactado de la siguiente manera:

“Una vez presentada la solicitud de declaratoria de desastre natural, la autoridad tendrá un plazo de hasta 3 días naturales para su emisión, en términos de las disposiciones administrativas en la materia.

El plazo para que gobiernos de las Entidades Federativas y del Distrito Federal tengan acceso a los recursos tendentes a la atención de desastre naturales, será de hasta 5 días naturales, contados a partir del día en que se emita la declaratoria de desastre natural respectiva.”

- **DE LA DETECCIÓN DE ZONAS DE RIESGO**

**Determinación de la penalidad que corresponderá a la conducta tipificada en la Ley General de Protección Civil, en tratándose de zonas de riesgo.**

**Texto actual:**

***Artículo 84.** Se consideran como delito grave la construcción, edificación, realización de obras de infraestructura y los asentamientos humanos que se lleven a cabo en una zona determinada sin elaborar un análisis de riesgos y, en su caso, definir las medidas para su reducción, tomando en consideración la normatividad aplicable y los Atlas municipales, estatales y el Nacional y no cuenten con la autorización de la autoridad correspondiente.*

***Artículo 90.** La autorización de permisos de uso de suelo o de utilización por parte de servidores públicos de cualquiera de los tres niveles de gobierno, que no cuenten con la aprobación correspondiente, se considerará una conducta grave, la cual se sancionará de acuerdo con la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos respectiva, además de*

*constituir un hecho delictivo en los términos de esta Ley y de las demás disposiciones legales aplicables.*

**Propuesta:**

Con base en la aportación que expertos académicos y penalistas han realizado sobre este tópico, es fundamental tipificar aquellas conductas graves que signifiquen riesgo o peligro para los individuos, ya sea en su persona o en su patrimonio, a las cuales se les asigne la penalidad que corresponda, con la finalidad de que las mismas sean castigadas por las autoridades competentes.

- **DE LA DETECCIÓN DE ZONAS DE RIESGO**

**Atlas de Riesgo**

**Texto actual:**

***Artículo 86.** En el Atlas Nacional de Riesgos y en los respectivos Atlas Estatales y Municipales de Riesgos, deberán establecerse los diferentes niveles de peligro y riesgo, para todos los fenómenos que influyan en las distintas zonas. Dichos instrumentos deberán ser tomados en consideración por las autoridades competentes, para la autorización o no de cualquier tipo de construcciones, obras de infraestructura o asentamientos humanos.*

***Artículo 87.** En el caso de asentamientos humanos ya establecidos en Zonas de Alto Riesgo, las autoridades competentes con base en estudios de riesgos específicos, determinará la realización de las obras de infraestructura que sean necesarias para mitigar el riesgo a que están expuestas o, de ser el caso, deberán formular un plan a fin de determinar cuáles de ellos deben ser reubicados, proponiendo mecanismos financieros que permitan esta acción.*



**Propuesta:**

Es necesario especificar que la autoridad competente para la determinación de los lineamientos para la elaboración de la carpeta correspondiente, es el CENAPRED.



Conferencia Nacional  
de Gobernadores

**Comisión de Protección Civil**