



Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

www.juridicas.unam.mx

Evolución legislativa de la protección civil en México

GONZALO SANTIAGO CAMPOS

I. INTRODUCCIÓN

Al conjunto coherente de acciones destinadas a responder a las necesidades y demandas planteadas por la sociedad, ante la inminencia o consumación de un desastre que ponga en situación de riesgo la vida, los bienes y el entorno de sus miembros, se le ha denominado protección civil. En las últimas décadas en nuestro país los desastres han hecho conciencia, tanto en los ciudadanos de a pie como en las autoridades, de la importancia de contar con disposiciones legales para atender las contingencias, pero aún más, de generar una cultura de la prevención.

Los primeros esfuerzos por establecer leyes en materia de protección civil corrió a cargo de las entidades de la República, pues al ser una materia no concedida expresamente a la federación, se entendía reservada a los Estados miembros; así, durante los inicios de la década de los noventas se expedieron las primeras leyes de la materia, trascorriendo casi dos lustros para que todas la entidades tuvieran una ley de protección civil.

En el ámbito federal también se realizaron acciones legislativas tendientes a constituir un marco legal que permitiera a la federación tener a su cargo la coordinación de la protección civil, para ello se reformó la constitución y posteriormente se expidió una Ley General de Protección Civil, la cual es el referente de las acciones nacionales en la materia.

El presente trabajo tiene por objeto primordial realizar una revisión de la labor legislativa en materia de protección civil, tanto en el ámbito local como federal, sin adentrarse en alguna entidad federativa en particular; para ello serán revisados los antecedentes legislativos del tema en el ámbito federal, además de examinar la esfera local, tanto leyes como constituciones, para finalizar con la estudio de la reforma a la Constitución Federal y la expedición de la ley federal sobre tema. Se ha incluido un anexo con las iniciativas de reformas presentadas a partir de la entrada en vigor de la legislación de protección civil, las cuales no han sido dictaminadas.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

En 1966 a consecuencia del desbordamiento del río Pánuco en la cuenca de Veracruz, la Secretaría de la Defensa Nacional, por instrucciones del Gobierno de la República, crea el plan DN-3-E (DN-III-E), para atender los daños ocasionados por la inundación; este plan nace bajo la concepción de “concurrir lo más pronto posible a los lugares afectados por un desastre aplicando medidas de rescate, evacua-

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

ción, atención médica de urgencia, seguridad, protección y cuidado de las zonas afectadas; así como la coordinación de los apoyos proporcionados por las dependencias de la administración pública federal, organismos privados, de agrupaciones civiles voluntarias y la ciudadanía en general". Desde entonces este plan es utilizado para atender diversa clase de sucesos.

Sin embargo, previo a los siniestros acontecidos los días 19 y 20 de septiembre de 1985, no se había considerado necesario establecer acciones en materia de Protección Civil, y menos aún, desarrollar una Cultura de Prevención. Así, como resultado de los sismos septembrinos el titular de la Presidencia de la República decidió crear la Comisión Nacional de Reconstrucción (9 de octubre de 1985), integrada por un grupo de ciudadanos cuyo objetivo consistió en implantar las "bases para establecer los mecanismos para atender mejor a la población en la eventualidad de otros desastres e incorporar las experiencias de instituciones públicas, sociales, privadas, de la comunidad científica y de la población en general".

Para el año de 1986 se publica un decreto¹ por medio del cual se establecen las bases del Sistema Nacional de Protección Civil, cuyo objetivo consiste en "proteger a la persona y a la sociedad ante la eventualidad de un desastre provocado por agentes naturales o humanos, a través de acciones que reduzcan o eliminen la pérdida de vidas humanas, la destrucción de bienes materiales y el daño a la naturaleza". La instrumentación del Sistema debía llevarse a cabo por medio de tres etapas:

Etapa de conceptualización y planeación, representada por los decretos presidenciales sobre la materia;

Etapa de organización y programación conformada por la creación de los órganos operativos de la protección civil y su marco normativo, así como por la estructuración de sus programas; y

Etapa de puesta en marcha a nivel preventivo y operativo, mediante el diseño y programación de acciones ante la posibilidad de la ocurrencia de desastres.

Asimismo, el 20 de septiembre de 1988, por decreto presidencial, se creó el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), con el objetivo de "estudiar, desarrollar, aplicar y coordinar tecnologías para la prevención y mitigación de desastres, promover la capacitación profesional y técnica sobre la materia, así como apoyar la difusión de medidas de preparación y autoprotección a la población ante la contingencia de un desastre". En tanto que para mayo de 1990 se constituyó, por decreto², el Consejo Nacional de Protección Civil, como órgano de consulta y de coordinación de acciones del Gobierno Federal para integrar, coordinar, concertar e

¹ Diario Oficial de la Federación el 6 de mayo.

² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo.

EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO
Gonzalo Santiago Campos

inducir las actividades de los sectores público, privado, social, académico y voluntario, a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos del Sistema Nacional de Protección Civil.

Ahora bien, en diciembre de 1994 el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal³, con el propósito de “adecuar la configuración administrativa de las dependencias del Ejecutivo Federal, para que su estructura y acción cotidiana respondan mejor a la nueva realidad que vive el país y a las aspiraciones y demandas colectivas más apremiantes”; sin embargo, en la iniciativa no se contempló el tema de la protección civil. La iniciativa fue turnada a la comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

La comisión dictaminadora, al emitir su dictamen⁴, consideró necesario “adicinar tres atribuciones a la Secretaría de Gobernación; dos que sustentan su autoridad en las materias de protección civil y protección ciudadana, que ha venido coordinando desde hace varios años con fundamento en las leyes secundarias y en su propio Reglamento Interior y una que se refiere a desarrollar una política de apoyo específico a la mujer”; el texto de la iniciativa fue:

Artículo 27...

I a XXVI...

XXVII. Conducir y poner en ejecución, en coordinación con las autoridades de los gobiernos de los estados, con los gobiernos municipales y con las dependencias y entidades de la administración pública federal, las políticas y programas de protección civil del Ejecutivo para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de desastre y concertar con instituciones y organismos de los sectores privado y social, las acciones conducentes al mismo objetivo;

XXVIII. Conducir y poner en ejecución las políticas y programas del Gobierno Federal en materia de protección ciudadana y coordinar, en términos de la ley respectiva, el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal que corresponden en esta materia, en relación con los estados, el Distrito Federal y los municipios;

XXVIII Bis a XXXIV...

El dictamen fue aprobado en segunda lectura, tanto en lo general como en lo particular⁵, y remitido al Senado de la República para continuar con el procedimiento legislativo.⁶ La minuta no fue objeto de modificaciones en materia de protección

³ Diario de los Debates, LVI Legislatura, Primer Período Ordinario del Primer Año de Ejercicio, Año I, núm. 18, 9 de diciembre de 1994.

⁴ *Ibidem*, núm. 22, 17 de diciembre de 1994.

⁵ *Ibidem*, núm. 23, 18 de diciembre de 1994.

⁶ *Ibidem*, núm. 16, 19 de diciembre de 1994.

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

civil, se dispenso la segunda lectura del dictamen y fue aprobado en primera lectura⁷ sin cambios en su contenido, sólo algunas palabras fueron puestas (al inicio) con mayúsculas.⁸

Para el año de 1995 fue presentada una iniciativa⁹ de Ley General de Protección Civil, por la diputada María del Carmen Segura Rangel, del grupo parlamentario del PAN, a nombre de integrantes de los grupos parlamentarios del PAN, PRD y PT; de acuerdo con la exposición de motivos la iniciativa pretendía:

- Garantizar la permanencia del Sistema Nacional de Protección Civil, así como la de los diversos órganos y autoridades que lo integran;
- Definir competencias y formas de articulación de acciones entre las diversas instancias públicas, privadas y sociales;
- Dar estabilidad a los programas y subprogramas, definiendo su contenido mínimo;
- Establecer mecanismos de coordinación entre órganos y dependencias para la ejecución de programas;
- Dotar de eficacia al consejo nacional y a los consejos estatales y municipales de protección civil, a través de disposiciones jurídicas que garanticen su funcionamiento;
- Garantizar la inscripción de la protección civil en programas de gobierno como rubro prioritario;
- Estudiar, desarrollar, aplicar y coordinar tecnologías para la prevención y mitigación de desastres;
- Garantizar la profesionalización de la protección civil;
- Definir responsabilidades y acciones de los diversos sectores de la población en caso de declarar el estado de emergencia;
- Promover la conformación de una cultura de protección civil, e
- Impulsar la participación social en la protección civil.

El objetivo de la ley consistía en “establecer el Sistema Nacional de Protección Civil, las bases de su funcionamiento y coordinación entre autoridades e instituciones competentes en la materia y regular las acciones de protección civil relativas a la prevención y salvaguarda de las personas y sus bienes, así como el funcionamiento de los servicios públicos y equipamiento estratégico en caso de riesgo, siniestro o desastre”.

La iniciativa de ley fue turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, la cual no elaboró el dictamen respectivo, por esta razón quedó pendiente

⁷ *Ibidem*, núm. 17, 20 de diciembre de 1994.

⁸ Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1994.

⁹ Diario de los Debates, LVI Legislatura, Primer Período Ordinario del Segundo Año de Ejercicio, Año II, núm. 3, 19 de septiembre de 1995.

EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO
Gonzalo Santiago Campos

de resolución. Es este el antecedente inmediato de la actual Ley General de Protección Civil.

Finalmente, en octubre de 1996 fue presentada una iniciativa¹⁰ que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente¹¹; estas reformas se presentaron, a decir de su proponente, en

...una etapa revitalizada del federalismo mexicano, que supone una mayor participación de los estados, así como un mayor compromiso y equilibrio de los poderes federales, base de un federalismo legislativo que garantice la pluralidad y los espacios a todas las expresiones e inquietudes de la comunidad nacional. Se trata de un federalismo que articula armónicamente y eficazmente la soberanía de los Estados, la libertad de los municipios y las facultades constitucionales del Gobierno Federal.

A través de la reforma presentada, entre otras cuestiones, se pretendía adicionar el siguiente texto:

Artículo 5º. Son facultades de la Federación:

VII. La participación en la prevención y el control de emergencias y contingencias ambientales, conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan.

Artículo 7º. Corresponden a los estados, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

XII. La participación en emergencias y contingencias ambientales, conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan.

Artículo 8º. Corresponden a los municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

XI. La participación en emergencias y contingencias ambientales conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan.

La iniciativa fue turnada a la Comisión de Ecología y Medio Ambiente, la cual presentó su dictamen sin modificaciones a los artículos transcritos; se dispuso la segunda lectura, se debatió y aprobó en lo general y particular.¹² La minuta fue enviada a la Cámara de Senadores, en donde se turnó a las Comisiones Unidas de Ecología y Medio Ambiente y de Estudios Legislativos Quinta Sección.¹³ La comisión no realizó cambios en su dictamen a la iniciativa enviada por la cámara de

¹⁰ Diario de los Debates, LVI Legislatura, Primer Período Ordinario del Tercer Año de Ejercicio, Año III, núm. 13, 15 de octubre de 1996.

¹¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988.

¹² Diario de los Debates, LVI Legislatura, Primer Período Ordinario del Tercer Año de Ejercicio, Año III, núm. 18, 24 de octubre de 1996.

¹³ *Ibidem*, núm. 15, 28 de octubre de 1996.

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

origen, el cual fue leído en primera y segunda lectura en días consecutivos, se aprobó por unanimidad¹⁴ y fue turnado al Ejecutivo Federal para los efectos constitucionales.¹⁵

Así pues, previo a las legislaciones locales y federales en materia de protección civil, tanto las acciones, programas e instituciones fueron constituidas a través de acuerdos y decretos federales, ordenamientos estatales y reglamentos municipales, generando así una enorme dispersión de normas e insuficiencias en la integración y coordinación entre autoridades de los distintos ámbitos de gobierno. Entonces las disposiciones normativas a las que se recurría eran:

1. Ley de Planeación.
2. Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares.
3. Ley General de Población.
4. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
5. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Además, el gobierno Federal por medio de la Secretaría de Gobernación, ha elaborado y puesto en marcha los Programas, Nacional de Protección Civil 1990-1994¹⁶, 1995-2000¹⁷, 2001-2006¹⁸ y 2008-2012¹⁹, todos ellos enmarcados en el Plan Nacional de Desarrollo.

III. LEGISLACIÓN LOCAL

Desde su origen el Sistema Nacional de Protección Civil, se basa en el supuesto de que los municipios son los responsables de brindar la respuesta necesaria e inmediata en situaciones de emergencia; cuando por las características de la calamidad fuesen rebasados en sus capacidades, la responsabilidad recae en los gobiernos estatales; si este ámbito, a su vez, se viera superado por las dimensiones del siniestro, habrá que recurrir a la instancia federal. Actualmente, en virtud del trabajo de promoción, concertación y coordinación llevado a cabo, se cuenta con las estructuras correspondientes, en todos los estados, el Distrito Federal, y aproximadamente en 1000 municipios en el país, para atender emergencias por diversos tipos de siniestros.

¹⁴ *Ibidem*, núm. 17, 30 de octubre de 1996.

¹⁵ Diario Oficial de la Federación del 13 de diciembre de 1996.

¹⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 1991.

¹⁷ Este sólo recibió la denominación de Programa de Protección Civil. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de 1996.

¹⁸ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de septiembre de 2002.

¹⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de septiembre de 2008.

EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO
Gonzalo Santiago Campos

El tema de protección civil, en principio, surge como materia reservada a los Estados de la República, pues no existía disposición constitucional que concediera expresamente ese tópico a los funcionarios federales. Entonces, con la implementación del Sistema Nacional de Protección Civil y el Plan Nacional de Protección Civil 1990-1994, inician los congresos locales a elaborar las primeras legislaciones en la materia. Por ello, Elisur Arteaga consideró que la estructuración del Sistema constituía “una oportunidad...para fortalecer a los estados, respetar su autonomía y descentralizar la vida política y jurídica de la nación”.²⁰

Son cinco los congresos estatales pioneros en la creación de leyes de protección civil: Colima (Ley del Sistema Estatal de Protección Civil)²¹, Guerrero (Ley del Sistema Estatal de Protección Civil)²², Quintana Roo (Ley del Sistema Estatal de Protección Civil)²³, Querétaro (Ley de Protección Civil para el Estado)²⁴ y Puebla (Ley del Sistema Estatal de Protección Civil).²⁵ La creación de normas en materia de protección civil, por las legislaturas locales, concluyó hasta el año de 2001 con los estados de Sinaloa (18 de julio), Tlaxcala (29 de agosto) e Hidalgo (17 de septiembre).²⁶

Es necesario anotar que algunas de las leyes originarias ya fueron abrogadas, pues las modificaciones introducidas han sido tan amplias que se ha hecho indispensable expedir nuevas legislaciones: Tamaulipas (Ley de Protección Civil para el Estado)²⁷, Veracruz-Llave (Ley de Protección Civil para el Estado)²⁸, Distrito Federal (Ley de Protección Civil)²⁹, Puebla (Ley del Sistema Estatal de Protección Civil)³⁰ y Colima (Ley del Sistema Estatal de Protección Civil).³¹ Aunque todas las

²⁰ “El papel de los estados en un sistema nacional de protección civil”, *Alegatos*, México, Núm. 4, septiembre-diciembre de 1986, p. 49.

²¹ Publicada en el Periódico Oficial el 23 de mayo de 1992.

²² Publicada en el Periódico Oficial el 18 de agosto de 1992.

²³ Publicada en el Periódico Oficial el 30 de noviembre de 1992.

²⁴ Publicada en el Periódico Oficial el 3 de diciembre de 1992.

²⁵ Publicada en el Periódico Oficial el 18 de diciembre de 1992.

²⁶ A continuación enlistamos el resto de los entidades federativas y los años de expedición de sus leyes: Sonora (1993), Jalisco (1993), Michoacán, Tamaulipas (1993), Morelos (1993), Estado de México (1994), Nayarit (1994), Veracruz-Llave (1995), Distrito Federal (1996), Chihuahua (1996), Baja California Sur (1996), Campeche (1996), Coahuila (1996), Durango (1996), Guanajuato (1997), Nuevo León (1997), Chiapas (1997), Tabasco (1998), Baja California (1998), San Luis Potosí (1998), Yucatán (1999), Aguascalientes (1999), Oaxaca (1999) y Zacatecas (2000).

²⁷ Publicada en el Periódico Oficial el 5 de junio de 2001.

²⁸ Publicada en el Periódico Oficial el 24 de diciembre de 2001.

²⁹ Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 23 de julio de 2002.

³⁰ Publicada en el Periódico Oficial el 29 de septiembre de 2003.

³¹ Publicada en el Periódico Oficial el 8 de abril de 2006.

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

entidades federativas cuentan con legislaciones en materia de protección civil, menos de la mitad de ellas han expedido el reglamento de su respectiva ley.

En el ámbito constitucional no todas las entidades federativas incorporan, en el texto de sus normas fundamentales, referencia alguna a la protección civil, en la mayoría de los casos sólo constituye una excepción al uso de los medios de comunicación social, en tiempos de campañas electorales, para transmitir propaganda gubernamental en materia de protección civil: Durango, Guerrero, Nuevo León, Oaxaca, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz.

Hay entidades que facultan a sus Congresos Locales (Asamblea Legislativa en el caso de la capital del país) para legislar en materia de protección civil; Chiapas, Distrito Federal, Morelos y Oaxaca; además, se dispone la concurrencia entre los Municipios, el Estado y la Federación (Delegaciones y coordinación de las Delegaciones en el Distrito Federal), o entre alguno de ellos, en sus correspondientes jurisdicciones: Chiapas, Distrito Federal, Jalisco, México, Morelos y Yucatán.

También existen constituciones locales que adjudican directamente la materia de protección civil a los Municipios: Hidalgo (en esta entidad el texto constitucional hace mención expresa de la “seguridad civil de la población”), Nayarit, Oaxaca, Veracruz y Zacatecas. El caso de Colima (artículo 1º f. XI) es singular, pues la protección civil forma parte del capítulo de los Derechos del Hombre³²:

Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente seguro, a que se le prevea y proteja ante cualquier eventualidad de un riesgo o desastre provocado por agentes naturales o humanos y a recibir auxilio en caso de consumarse algún sinistro. El estado, con la participación de los sectores público, social y privado, organizará el sistema de protección civil, el cual estará bajo la dirección del titular del Poder ejecutivo.

IV. CONSTITUCIÓN Y LEGISLACIÓN FEDERAL

Aunque la protección civil, articulada a partir del Sistema Nacional de Protección Civil, encontró sustento legal en los sistemas jurídicos locales, en 1997 se inició una reforma constitucional para adicionar al artículo 73 una fracción XXIX-I, con el objetivo de facultar al Congreso Federal para expedir leyes que establecieran las bases de coordinación en materia de protección civil entre los distintos órdenes de gobierno, consolidando así el sistema nacional de protección civil.

³² En la actualidad, la tendencia de considerar al servicio público como un derecho humano tiene dos visiones: una que lo concibe como un derecho humano o fundamental, y otra que lo entiende solamente como el derecho de acceso al servicio público. Véase Alcaraz Mondragón, Eduardo y Erik Iván Matamoros Amieva, “Consideraciones en torno al servicio público y derechos humanos” en Cienfuegos Salgado, David y Luis Gerardo Rodríguez Lozano (coords.), *Actualidad de los derechos públicos en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 11-36.

EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO
Gonzalo Santiago Campos

Así, la diputada Estrella Vázquez Osorno, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó la iniciativa de decreto³³ que adicionaba un inciso I a la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución General de la República; entre los razonamientos señalados para fundar la iniciativa, se arguyó:

A pesar de que distintos fenómenos de la naturaleza llegan a causar efectos perjudiciales en ámbitos territoriales que exceden la jurisdicción de las entidades federativas, los poderes federales carecen de atribuciones para prevenir y enfrentar este tipo de desastres.

De conformidad con el artículo 73 de la Constitución, relacionado con el artículo 124 de mismo ordenamiento, la protección civil es competencia exclusiva de los estados.

En tales condiciones tanto el Plan DN-III como la estructura administrativa que tiene la Secretaría de Gobernación para atender los asuntos de protección civil, carecen de sustento constitucional, y si bien es cierto que son funciones necesarias, no por ello deben estar sin soporte jurídico.

La protección civil requiere de la concurrencia de la Federación, de los estados y municipios para enfrentar desastres que exceden la capacidad técnica, organizativa y económica.

El texto de la iniciativa de reforma propuesto, fue el siguiente: “Artículo 73. El Congreso tiene facultad: XXIX-I Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección civil”. La iniciativa fue turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales para su estudio y dictamen.

Asociada a la anterior iniciativa, la diputada María Mercedes Maciel Ortiz presentó una propuesta de reforma a los artículos 21 y 115 constitucionales³⁴, con la finalidad de coordinar a la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en las labores de protección civil; además de facultar a los municipios para atender las cuestiones relacionadas con la protección civil; de acuerdo con lo establecido en la exposición de motivos,

Con las reformas constitucionales que se promueven a través de la presente iniciativa y que de llevarse a cabo repercutirán en ordenamientos de carácter federal, estatal y municipal, no sólo se reconocerá y tendrá seguridad jurídica la labor de protector civil, sino que terminará una suerte de desentendimiento del Estado hacia este servicio público que exige la sociedad.

³³ Diario de los Debates, LVII Legislatura, Primer Período Ordinario del Primer Año de Ejercicio, Año I, núm. 17, 9 de octubre de 1997.

³⁴ *Ibidem*, núm. 40, 11 de diciembre de 1997.

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

La moderna protección civil se concibe como un servicio público al que tiene derecho el ciudadano y que es responsabilidad del Estado, en sus tres niveles de gobierno brindarlo; desde luego, con la participación de la sociedad, particularmente con la colaboración, alentada y regulada por el Estado, de los grupos voluntarios.

Pero lo más importante, con un adecuado sistema normativo en materia de protección civil, que empieza con la reforma a la Constitución de la República y la promulgación de esta ley federal en la materia, pasa por las legislaciones estatales y termina con el reglamento municipal. Los particulares, las empresas, cada ciudadano común en la calle o dentro de su hogar, podrán incorporarse a la cultura de la protección civil, adoptando medidas preventivas para evitar accidentes y organizándose para saber actuar junto con los cuerpos institucionales de protección civil ante un desastre.

La iniciativa fue turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, con la opinión de la Protección Civil. El texto de la propuesta, a la letra establecía:

Artículo 21...

Para la protección de la población ante riesgos y desastres provocados por fenómenos o agentes, tanto de tipo natural como social, la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios se coordinarán en sus respectivas competencias, en los términos de la presente Constitución y la ley general que al efecto se expida para establecer un sistema nacional de protección civil.

Artículo 115...

I y II...

III. Los municipios, con el concurso de los estados, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

a) a h)...

i) Protección civil y

j) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

IV a X...

La comisión legislativa referida consideró necesario dictaminar las iniciativas de manera conjunta, pues “por tratarse de dos iniciativas referentes a la misma materia, así como por entrañar enfoques propios sobre el señalamiento en la Carta Magna de tareas en el ámbito de la protección civil”, por ello se acumularon las mismas y se elaboró un solo dictamen.³⁵ Así, fue constituida una subcomisión específica para

³⁵ Diario de los Debates, LVII Legislatura, Segundo Período Ordinario del Primer Año de Ejercicio, Año I, núm. 19, Vol. II, 30 de abril de 1998.

EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO
Gonzalo Santiago Campos

elaborar un anteproyecto de dictamen, solicitando, además, la opinión de la Comisión de Protección Civil.

Después de realizar varias consideraciones, la comisión concluyó lo siguiente:

1. La propuesta de adición de una fracción XXIX-I al artículo 73 constitucional se considera una necesidad, a efecto de facultar al Congreso federal para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación en materia de protección civil entre los distintos órdenes de gobierno.
2. Se propone desechar la propuesta de reforma al artículo 21 constitucional, por considerar que la naturaleza jurídica de la protección civil no corresponde a la de una garantía constitucional, pues se trata de un servicio público que implica necesariamente la participación social, además de que dicho precepto no guarda relación con esta materia pues su contenido regula los derechos en materia penal.
3. Esta comisión, por las consideraciones expuestas anteriormente, estima improcedente la adición propuesta a la fracción III del artículo 115 constitucional.

El dictamen fue aprobado, por unanimidad, en lo general y particular sin discusión; así fue remitido a la Cámara de Senadores para continuar con el procedimiento constitucional. El texto final de la reforma quedó de la siguiente forma:

Artículo 73, f. XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil.

Una vez recibida en el Senado, se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Cuarta, la cual analizó la minuta y la documentación adjunta, para elaborar y presentar su dictamen. Son dos las cuestiones a destacar de entre los argumentos esgrimidos por la comisión dictaminadora:

Si bien en un esfuerzo de interpretación jurídica podría ubicarse esta materia [protección civil] en un posible ejercicio de facultades implícitas, sin embargo, resulta indispensable, para su mayor claridad, que se expida por el Congreso de la Unión una ley general, en ejercicio de facultades expresas que instituya las bases sobre las que deba construirse un Sistema Nacional de Protección Civil, que respetando las competencias de las diferentes instancias de gobierno, coordine el ejercicio de las mismas.

...
Es claro entonces, que se impone la necesidad de la expedición de una ley que en el ámbito federal, con apoyo de la Constitución General de la República, concentre disposiciones normativas, valore las experiencias y articule de manera adecuada los esfuerzos de la población y de las autoridades para la protección civil, en términos

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

de prevención y atención de desastres que excedan de las facultades y de los recursos de los municipios y de las entidades federativas, pues contándose con un ordenamiento de esta índole, podrán articularse de una manera coordinada los esfuerzos de los tres niveles de gobierno, en debido apoyo a la población, sin limitaciones que conlleven los respectivos ámbitos de competencia de cada uno de los niveles gubernamentales.

La minuta fue dictaminada en sentido positivo por la comisión del Senado, en idénticos términos en los que fue enviada por la cámara de origen. De igual forma, que en al Cámara de Diputados, no hubo discusión y fue aprobada por unanimidad; así, se turnó a las Legislaturas de los estados para su aprobación, siendo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 1999.

Ahora veamos la génesis de la Ley General de Protección Civil. En principio es necesario apuntar la creación durante la LVII Legislatura, en la Cámara de Diputados, de la Comisión de Protección Civil³⁶, misma que se instaló formalmente el 8 de octubre del mismo año, con la finalidad de coadyuvar al fomento de una cultura de protección civil, que permitiera a la población mitigar los efectos de los desastres, a través la creación o actualización de leyes y reglamentos que sirvan de fundamento a las acciones nacionales en el tema.

Entonces, la diputada Noemí Zoila Guzmán Lagunes, a nombre de los legisladores integrantes de la Comisión de Protección Civil, presentó la Iniciativa de Ley General de Bases de Coordinación en Materia de Protección Civil³⁷, reglamentaria de la fracción XXIX-I del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la pretensión de:

Establecer las bases de coordinación, que encauzarán las acciones conjuntas de la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, tanto en acciones de carácter preventivo, como durante el auxilio en desastres, y la recuperación posterior. Fijar los alcances, términos de operación y responsabilidades, de las estructuras consultivas del Sistema Nacional de Protección Civil, como el Consejo Nacional, y sus órganos operativos.

Convocar la integración de los grupos altruistas, voluntarios, vecinales y no gubernamentales, estableciendo con claridad las reglas de su accionar, y fomentando la participación activa y comprometida de la sociedad.

Dejar sentadas las bases de elaboración, alcances y contenidos del Programa Nacional de Protección Civil.

Eliminar la discrecionalidad, en aspectos como la declaratoria de desastre, las acciones de respuesta, o las medidas de seguridad que necesariamente deberán instrumentarse en oca-

³⁶ Diario de los Debates, LVII Legislatura, Primer Período Ordinario del Primer Año de Ejercicio, Año I, núm. 14, Vol. II, 30 de septiembre de 1997.

³⁷ Gaceta Parlamentaria, año III, núm. 408, 11 de diciembre de 1999.

EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO
Gonzalo Santiago Campos

sión de esos fenómenos, acotando la responsabilidad del servidor público competente en la toma de decisiones.

La ley presentaba la siguiente estructura: Capítulo I. Disposiciones Generales; Capítulo II. Del Sistema Nacional; Capítulo III. Del Consejo Nacional; Capítulo IV. De los Grupos Voluntarios; Capítulo V. Del Programa Nacional; Capítulo VI. De la Declaratoria de Desastre; Capítulo VII. De las Medidas De Seguridad; Capítulo VIII. De las Responsabilidades; Transitorios. Ésta fue turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, con opinión de la de Protección Civil.

La comisión en su dictamen³⁸, en primer lugar, modificó la denominación de la legislación para darle el nombre de Ley General de Protección Civil, toda vez que “el título con el que se presentó al Pleno pareciera no ser el más adecuado”; además suprimió el capítulo de las responsabilidades (VIII). Después de haber expuesto sus consideraciones la dictaminadora señaló lo siguiente:

- a) La Comisión dictaminadora, integrada de manera plural con miembros de las fracciones parlamentarias representadas en esta LVII Legislatura, ha considerado favorablemente la aprobación de la iniciativa presentada.
- b) En los términos expuestos por la Comisión de Protección Civil, ha estimado procedente introducir las precisiones contenidas en la opinión correspondiente, emitida por aquella.
- c) Por los razonamientos expuestos por los proponentes, resulta apropiado aprobar la Iniciativa de Ley General de Protección Civil, que se ha analizado y discutido en los términos en que se ha acordado modificar.

La iniciativa fue aprobada y enviada al Senado de la República, en donde fue turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación, Primera, y de Estudios Legislativos, Tercera, para su estudio y dictamen correspondiente, misma que no realizó cambios significativos a la minuta enviada por la Cámara de Diputados. La ley fue aprobada en sus términos y enviada al Ejecutivo Federal para su publicación.³⁹

Hasta el día de hoy la Ley General de Protección Civil ha sido objeto de cuatro reformas⁴⁰, mismas que han sido publicadas en el Diario Oficial de la Federación en las siguientes fechas: 29 de diciembre de 2001; 3 de junio de 2003; 15- junio de 2004 y 24 de abril de 2006.

³⁸ *Ibidem*, núm. 502-II y 502-III, 28 de abril de 2000.

³⁹ Diario Oficial de la Federación del 12 de mayo de 2000.

⁴⁰ Las iniciativas y minutias de estas reformas pueden consultarse en las Gacetas Parlamentarias de los días: 18 de septiembre de 2001; 13 de diciembre de 2001; 28 de octubre de 2003 y 7 de diciembre de 2004.

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

Aunada a la legislación específica en materia de protección civil, está la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos⁴¹, la cual dispone

Artículo 7. Son facultades de la Federación: f. XIII. Establecer y operar, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, el sistema para la prevención y control de contingencias y emergencias ambientales relacionadas con la gestión de residuos.

Artículo 9. Son facultades de las Entidades Federativas: f. IX. Participar en el establecimiento y operación, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil y en coordinación con la Federación, de un sistema para la prevención y control de contingencias y emergencias ambientales derivadas de la gestión de residuos de su competencia.

Además de la legislación antes referida, existen una serie de Normas Oficiales Mexicanas relacionadas con la protección civil, entre las más importantes se encuentran:

NOM-003-SEGOB/2002. Señales y Avisos para Protección Civil. Colores, formas y símbolos a utilizar.

NOM-005-STPS Relativa a las condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo para el manejo, transporte y almacenamiento de sustancias químicas peligrosas.

NOM-017-STPS Equipo de protección personal-Selección, uso y manejo en los centros de trabajo.

NOM-026-STPS Colores y señales de seguridad e higiene, e identificación de riesgos por fluidos conducidos en tuberías.

NOM-087-SEMARNAT-SSA1 Protección ambiental-Salud ambiental-Residuos peligrosos biológico-infecciosos, Clasificación y especificaciones.

NOM-005-SCT2 Información de emergencia para el transporte de sustancias, materiales y residuos peligrosos.

Por último, cabe apuntar que también han sido expedidos acuerdos relacionados con nuestro tema: Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) DOF, 27/05/2009; Acuerdo que establece las Reglas del Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN) DOF, 15/08/2006; Acuerdo que establece los Lineamientos para emitir las Declaratorias de Emergencia y la utilización del Fondo Revolvente FONDEN, DOF 31/12/2008.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Durante varios lustros existió un Sistema Nacional de Protección Civil sin un marco jurídico específico, sirviéndole de apoyo una serie de disposiciones normativas

⁴¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 2003.

EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO
Gonzalo Santiago Campos

dispersas e insuficientes; con el trabajo de los Congreso Locales y del Congreso Federal se ha creado un conjunto de preceptos, tanto constitucionales como legales y reglamentarios, a través de los cuales se apoyan las acciones y programas en materia de protección civil.

Sin embargo todavía hay mucho por hacer, pues las legislaciones sólo sirven de apoyo pero el trabajo duro está en crear la cultura de prevención; además las leyes son perfectibles, de ahí la relevante tarea de actualizar las normas, incorporando cuestiones no previstas, o bien, corrigiendo complicaciones generadas por las mismas.

Sin duda existen asignaturas pendientes, el esfuerzo por generar un Sistema de Protección Civil no sólo recae en las autoridades, los ciudadanos somos parte importante en la atención y prevención de desastres, de ahí la trascendencia que reviste el tema de la guardia nacional, cuestión olvidada por nuestros gobernantes, pero de vital significación en el tema.

FUENTES DE CONSULTA

ARTEAGA, Elisur, “El papel de los estados en un sistema nacional de protección civil”, *Alegatos*, México, Núm. 4, septiembre-diciembre de 1986, pp. 48-50.

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Foro Nacional: Hacia la construcción del marco jurídico de la protección civil mexicana*, México, Cámara de Diputados, Comisión de Protección Civil, LVII Legislatura, 1999.

-----, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 7^a ed., México, Cámara de Diputados, Senado de la República, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal electoral, Miguel Ángel Porrúa, 2006, t. XIII.

CIENFUEGOS SALGADO, David y Luis Gerardo RODRÍGUEZ LOZANO (coords.), *Actualidad de los derechos públicos en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.

GONZÁLEZ ISUNZA, Enrique, “La construcción del marco jurídico federal de la protección civil”, *Quórum. Suplemento*, México, núm. 61, agosto de 1998, pp. 29-34.

MATAMOROS CASTILLO, Martín, “Educación y protección civil”, *Quórum. Suplemento*, México, núm. 61, agosto de 1998, pp. 22-27.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil*, México, Secretaría de Gobernación, 1986.

TRIGUEROS, Laura, “Una propuesta para implementar un sistema de protección civil”, *Alegatos*, México, Núm. 4, septiembre-diciembre de 1986, pp. 45-47.

VÁZQUEZ OSORNO, María Estrella, “Por una cultura de la prevención ante los desastres”, *Quórum. Suplemento*, México, núm. 61, agosto de 1998, pp. 13-21.

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

ANEXO.
INICIATIVAS DE REFORMA A LA LEY GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL

LEGISLATURA	CONTENIDO O ARTÍCULOS DE LA INICIATIVA	LEGISLADOR Y GRUPO PARLAMENTARIO	COMISIÓN A LA QUE FUE TURNADA	PUBLICACIÓN EN GACETA PARLAMENTARIA
LVIII	Constituir un cuerpo colegiado denominado Comisión Nacional para la Prevención de Desastres	Congreso del estado de Puebla	Gobernación y Seguridad Pública, con opinión de la Comisión Especial de Seguridad Pública	Número 1164, miércoles 8 de enero de 2003
LVIII	Restituir los bienes muebles de particulares ante un desastre natural	Alfredo Hernández Raigosa, PRD	Gobernación y Seguridad Pública	Número 1220, viernes 28 de marzo de 2003
LVIII	Fortalecer el Consejo Nacional de Protección Civil	Rafael Hernández Estrada, PRD	Gobernación y Seguridad Pública	Número 1227, martes 8 de abril de 2003
LIX	Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley	Sergio Armando Chávez Dávalos, PRI	Gobernación (dictaminada en sentido negativo)	Número 1486-IV, jueves 29 de abril de 2004
LIX	Reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de las leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, General de Protección Civil, de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares, y General del Equilibrio	Arturo Nahle García, PRD	Comisiones Unidas de Gobernación, de Seguridad Pública y Medio Ambiente y Recursos Naturales	Número 1576-III, jueves 2 de septiembre de 2004

EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO
Gonzalo Santiago Campos

LEGISLATURA	CONTENIDO O ARTÍCULOS DE LA INICIATIVA	LEGISLADOR Y GRUPO PARLAMENTARIO	COMISIÓN A LA QUE FUE TURNADA	PUBLICACIÓN EN GACETA PARLAMENTARIA
	Ecológico y la Protección al Ambiente			
LIX	Adiciona la fracción II, del artículo 30 y reforma el segundo y tercer párrafos del artículo 32	Jorge Uscanga Escobar, PRI	Gobernación	Número 1594-II, miércoles 29 de septiembre de 2004
LIX	Reforma y adiciona los artículos 29, 30, 32 y 36	Eduardo Bailey Elizondo, PRI	“ “ “	Número 1709-I, jueves 10 de marzo de 2005
LIX	Recursos del fondo preventivo de desastres a instituciones de protección civil, particularmente a los cuerpos de bomberos del país	Raúl Rogelio Chavarría Salas, PAN	“ “ “	Número 1735-I, martes 19 de abril de 2005
LIX	Dotar de recursos inmediatos a zonas afectadas por desastres naturales	Raúl Pompa Victoria, PRI	“ “ “	Número 1737-II, jueves 21 de abril de 2005
LIX	Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Protección Civil	Federico Madrazo Rojas, PRI	“ “ “	Número 1890-I, jueves 24 de noviembre de 2005
LIX	Crea una Ley General de Prevención de Desastres y Protección Civil	Francisco Javier Saucedo Pérez, PRD	“ “ “	Número 1898-V, martes 6 de diciembre de 2005

PROTECCIÓN CIVIL
RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO

LEGISLATURA	CONTENIDO O ARTÍCULOS DE LA INICIATIVA	LEGISLADOR Y GRUPO PARLAMENTARIO	COMISIÓN A LA QUE FUE TURNADA	PUBLICACIÓN EN GACETA PARLAMENTARIA
LIX	Reforma el artículo 30 de la Ley General de Protección Civil	Francisco Isaías Lemus Muñoz Ledo, PAN	“ “ “	Número 1903-V, martes 13 de diciembre de 2005
LIX	Crea nueva Ley General de Protección Civil	Alfonso Nava Díaz, PRI	“ “ “	Número 2086-VIII, jueves 31 de agosto de 2006
LX	Establecer mecanismos de control y fiscalización de los recursos financieros y materiales asignados a la protección civil	Edgar Mauricio Duck Núñez, PAN	Comisiones Unidas de Gobernación y de Presupuesto y Cuenta Pública	Número 2388-I, jueves 22 de noviembre de 2007
LIX	Crea una Ley General de Prevención de Desastres y Protección Civil	Francisco Javier Saucedo Pérez, PRD		
LX	“ “ “	Enviada por la Cámara de Senadores	“ “ “	Número 2437-II, viernes 1 de febrero de 2008
LX	La Comisión Nacional de los Derechos Humanos será la encargada de vigilar la asignación de recursos para atender a las personas que resulten afectadas por los desastres	Juana Leticia Herrera Ale, PRI	Gobernación, con opinión de la Comisión de Derechos Humanos	Número 2485-II, martes 15 de abril de 2008
LX	Incorporar al Sistema Nacional de Protección Civil	José Antonio Arévalo González, PVEM	Unidas de Defensa Nacional y	Número 2470-II, martes 25 de marzo de 2008

EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO
Gonzalo Santiago Campos

LEGISLATURA	CONTENIDO O ARTÍCULOS DE LA INICIATIVA	LEGISLADOR Y GRUPO PARLAMENTARIO	COMISIÓN A LA QUE FUE TURNADA	PUBLICACIÓN EN GACETA PARLAMENTARIA
	ción Civil a los conscriptos destinados a servir en las unidades en activo conforme lo disponga la Secretaría de la Defensa Nacional		de Gobernación	
LX	Acortar los plazos para el acceso a los recursos destinados a la atención de emergencias y desastres	Valentina Valia Batres Gudarrama, PRD	Gobernación	Número 2546, viernes 11 de julio de 2008
LX	Incorporar la materia de protección civil en la política nacional de vivienda	Enviada por la Cámara de Senadores	Vivienda	Número 2617-I, martes 21 de octubre de 2008