

Elementos de diagnóstico para el rediseño institucional del Sistema Estatal de Protección Civil

Introducción

1. Con el objetivo de facilitar la deliberación que tendrá lugar a propósito de la Consulta Popular convocada por el Ejecutivo del Estado de Sonora, el presente documento ofrece un conjunto de elementos y consideraciones para el diagnóstico y diseño de una propuesta de cambio institucional con miras a la conformación de un nuevo Sistema Estatal de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil.
2. Estos elementos no son de carácter exhaustivo, sino un punto de partida para promover una discusión pública informada que permita construir un acuerdo social sobre la pertinencia y las características de la transición hacia un modelo de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil.
3. El documento se estructura en tres partes. Primero, se presentan algunos elementos de diagnóstico sobre la evolución institucional del Sistema Estatal de Protección Civil y su situación actual. En una segunda parte se establecen algunos aspectos relevantes a considerar en la formulación de la propuesta de cambio institucional. Finalmente, en un tercer apartado se presentan algunas propuestas clave que caracterizan el tipo de cambios institucionales que se ponen a consideración de la consulta para fortalecer la gobernanza y políticas de gestión integral de riesgos y de protección civil en Sonora.

1. Diagnóstico

1. La arquitectura institucional de la protección civil en Sonora no puede entenderse sin el trauma social y político que representó el 5 de junio de 2009. Antes de esa fecha, se operaba bajo una lógica de auxilio inmediato y respuesta a emergencias, con una regulación mínima sobre establecimientos privados y una supervisión laxa de las instalaciones públicas.

2. La Guardería ABC, subrogada por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), funcionaba en una nave industrial adaptada sin las condiciones mínimas de seguridad contra incendios, reflejo de un desorden generalizado en el sistema de guarderías y una falta de escrutinio por parte de las áreas responsables de protección civil de la época.

3. Durante el periodo previo a 2009, el crecimiento de los servicios subrogados y la expansión comercial en Sonora no fueron acompañados por un fortalecimiento de las capacidades de inspección del sistema de protección civil estatal. La normativa vigente se limitaba a una legislación que otorgaba facultades generales, pero carecía de mecanismos efectivos para garantizar el cumplimiento de normas de seguridad en inmuebles.

4. En respuesta a esta tragedia, el marco legal sonoreense experimentó una transformación significativa con la promulgación de la Ley que Regula la Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, mejor conocida como Ley "5 de Junio", que introdujo el concepto del interés superior de la niñez como eje rector de la seguridad en estancias infantiles, obligando a que estas cuenten con Programas Internos de Protección Civil (PIPC) rigurosos, seguros contra daños a terceros y personal capacitado en primeros auxilios y evacuación. La propia Ley "5 de Junio" introdujo la participación de la sociedad civil en el Consejo Estatal de los Centros de Desarrollo Integral Infantil, permitiendo que la vigilancia ciudadana reforzara la seguridad en este tipo de inmuebles.

5. Sin embargo, la evolución institucional en la regulación de protección civil ha sido asimétrica, como quedó evidenciado en la Ley de Protección Civil del Estado de Sonora promulgada en 2018 (Ley 282). Mientras que los

centros de atención infantil están sujetos a un escrutinio mayor, derivado de la presión social tras la tragedia de la Guardería ABC y de las modificaciones en materia de seguridad en los Centro de Desarrollo Integral Infantil, otros giros comerciales, como las tiendas de autoservicio y almacenes, permanecieron bajo un régimen de vigilancia que, aunque normado, ha demostrado tener limitaciones, como se evidenció en los eventos que tuvieron lugar en una de las sucursales de la cadena de tiendas de comercio minorista Waldo's, en Hermosillo, Sonora, el 1 de noviembre de 2025.

6. Esta dualidad institucional revela que Sonora presenta limitaciones de carácter estructural que deben ser corregidas con cambios que aseguren condiciones de seguridad en todos los tipos de inmuebles y garanticen la no repetición de tragedias causadas por fenómenos antropogénicos.

7. Ello supone resolver problemas estructurales, tales como fluctuaciones presupuestarias, un cumplimiento normativo y procesos regulatorios que no aseguran la implementación de medidas de seguridad, así como la ausencia de participación social y ciudadana tanto a nivel de gobernanza como en la operación del sistema y un cuerpo de servidores públicos sin un servicio profesional de carrera que garantice las competencias técnicas en el ejercicio de sus funciones y con los recursos suficientes para el desempeño cabal de sus tareas.

8. A pesar de que en 2018 la Coordinación Estatal de Protección Civil (CEPC) pasó de ser un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobierno a un órgano con estatus de organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, las inercias administrativas del régimen institucional anterior no se modificaron. Aún con la entrada en vigor de la Ley 282, continuó la inestabilidad en la asignación de su presupuesto, lo que compromete sus capacidades institucionales, pese a que el riesgo en la entidad ha aumentado con la expansión urbana, el cambio climático y los períodos recurrentes de sequía. Los recursos operativos, históricamente austeros y en ocasiones sujetos a recortes significativos, se mantuvieron; de ello da cuenta la evolución del

presupuesto autorizado y ejercido entre 2019 y 2021, inercia que gradualmente empezó a cambiar a partir de 2023.

**Tabla 1. Presupuesto autorizado y ejercido
en protección civil 2019-2025**

Año Fiscal	Presupuesto Autorizado	Presupuesto Ejercido
2019	57,927,424.00	49,598,357.07
2020	72,983,990.00	42,971,104.20
2021	131,443,846.00	58,871,061.32
2022	\$62,008,084.00	\$60,713,080.00
2023	\$83,720,582.00	\$83,720,582.00
2024	\$90,157,023.00	\$96,353,835.00
2025	\$96,353,835.00	
2026	\$152,000,000.00	

Fuente: Lineamientos de ejecución de las intervenciones públicas del gobierno de Sonora. Programa de Protección Civil (2022) y Decreto de presupuesto de egresos del gobierno del estado de Sonora para el ejercicio fiscal de 2025 y 2026.

9. En 2022, Sonora se ubicó en el quinto lugar entre los estados con el menor presupuesto per cápita destinado a protección civil, asignando solamente 3.5 pesos por habitante. En contraste, Chiapas cuenta con un presupuesto per cápita de 105.1 pesos, mientras que el promedio nacional se sitúa en 17.5 pesos (INEGI 2023). A su vez, las limitaciones presupuestales han impactado en la conformación de un cuerpo de servidores públicos. Según INEGI, la tasa de personal de protección civil del ámbito estatal y municipal fue de 23.4 servidoras y servidores públicos por cada 100 mil habitantes. De nuevo, Sonora, reportó la tercera tasa más baja del país, con 12.1, incluyendo el personal destinado a protección civil a nivel estatal y municipal. Adicionalmente, solo el 23.8% de ese personal en

Sonora cuenta con la certificación en estándar de competencia en materia de protección civil (INEGI 2023).

10. Es claro que el ciclo de subutilización o falta de recursos afectó el desarrollo de capacidades institucionales, no solamente de inspección, sino de elaboración de instrumentos rectores de la política de protección civil, como la actualización periódica del Atlas de Riesgo Estatal. No obstante, el esfuerzo de incremento presupuestal realizado en los últimos 4 años, se requiere garantizar que las asignaciones al programa presupuestal de protección civil doten de estabilidad financiera al organismo para asegurar en el largo plazo el desarrollo de capacidades institucionales en su personal.

11. La prevención de eventos antropogénicos en inmuebles requiere identificar las vulnerabilidades de la infraestructura física frente a incendios, explosiones o inundaciones, en un universo de factores que tiene un constante crecimiento en las condiciones de incidencia y que genera riesgos institucionales si no se cuenta con estrategias de regulación, supervisión y verificación que aseguren la corresponsabilidad de sujetos regulados y de prestadores de servicios profesionales que elaboren diagnósticos de riesgos y programas internos de protección civil.

12. Los sujetos regulados y el regulador se concentran en la entrega de carpetas técnicas, que a menudo no se traducen en medidas de seguridad en los establecimientos que aseguren el cumplimiento de la normatividad. Con base en los datos de la Coordinación Estatal de Protección Civil, en 2025 fue significativo el incremento de las acciones de protección (diagnósticos de riesgo, dictaminación y revalidación de programas internos). Sin embargo, ese incremento ha sido insuficiente para asegurar el cumplimiento de las regulaciones de protección civil. De ahí que resulte necesario buscar nuevas fórmulas de cumplimiento normativo y regulatorio.

Tabla 2. Diagnósticos de riesgo, dictaminación y revalidación de Programas Internos de Protección Civil por año, 2022-2025

Concepto	2022	2023	2024 (E)	2025 (P)
Diagnósticos de Riesgo Autorizados	567	612	598	1,620
Programas Internos Dictaminados	715	824	810	2,152
Programas Internos Revalidados	672	716	719	1,985
Total de acciones	1,954	2,152	2,127	5,757

Fuente: Elaboración propia con base en la Matriz de Indicadores de Resultados (2022, 2023, 2024, 2025). (E): Estimado al cierre. (P): Meta programada según el presupuesto 2025.

13. Por lo tanto, una condición necesaria para fortalecer el modelo institucional es incrementar las asignaciones presupuestales y la plantilla de personal capacitado para realizar las funciones de supervisión e inspección. Esto, sin embargo, resulta insuficiente si no se le dota de garantías y autonomía para blindar su presupuesto y la operación técnica de su personal.

14. Garantizar la seguridad en los inmuebles públicos y comerciales de la entidad, requiere reforzar los mecanismos y controles que permitan generar corresponsabilidad entre los sujetos regulados, las autoridades municipales y la autoridad estatal en la materia.

15. La tragedia de Waldo's reveló las limitaciones del diseño institucional, una nebulosa jurisdiccional entre autoridades de diferentes niveles de gobierno y procesos de regulación que no mostraron los controles suficientes para asegurar la corresponsabilidad de los sujetos regulados y las autoridades administrativas en la materia.

16. Los Programas Internos de Protección Civil demostraron no ser suficientes para garantizar que las medidas se implementen físicamente en los establecimientos, y si bien la Ley 282 dispone que la protección civil es una responsabilidad compartida, esta ha sido disfuncional.

2. Elementos para una propuesta de rediseño institucional del Sistema Estatal de Protección Civil

20. Para formular una propuesta de rediseño institucional, se requiere incorporar el aprendizaje de la regulación de seguridad y protección civil en los Centros de Desarrollo Integral Infantil y transitar hacia un marco institucional y regulatorio que incorpore las mejores prácticas en Gestión Integral de Riesgos, integrando mecanismos de participación social y prevención.

21. La Ley General de Protección Civil establece en su artículo 17 que los gobernadores de los estados y presidentes municipales tendrán dentro de su jurisdicción la responsabilidad de la integración y funcionamiento de los sistemas de protección civil, conforme a lo que se establezca en la legislación general y la legislación local. A su vez, se establece que preferentemente, y de acuerdo con la legislación aplicable, promoverán que estos sean constituidos en un nivel no menor a Dirección General, como organismos con autonomía administrativa, financiera, de operación y gestión, dependiente de las secretarías de gobierno y secretarías del ayuntamiento, y bajo la denominación de Coordinación Estatal de Protección Civil del Estado, o, en su caso, Coordinación Municipal de Protección Civil.

22. No obstante lo anterior, como se advierte en la tabla 3, las entidades federativas, dada su libertad y autonomía para configurar sus propias instituciones internas, cuentan con diversos diseños institucionales en materia de protección civil: secretarías, subsecretarías, institutos, coordinaciones, direcciones generales y direcciones.

**Tabla 3. Organización administrativa de los entes responsables
de la protección civil en las entidades federativas**

Nivel administrativo	Dependencia o entidad administrativa	Estados
1. Secretarías	Secretaría de Protección Civil/ Gestión Integral de Riesgos	Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Guerrero, Veracruz.
2.Subsecretarías	Subsecretaría de Protección Civil	Baja California Sur, Coahuila de Zaragoza, Hidalgo.
3. Institutos	Instituto de Protección Civil	Sinaloa, Tabasco.
4.Coordinaciones	Coordinación Estatal o General de Protección Civil	Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas.
5. Direcciones generales	Unidad Estatal / Dirección General de Protección Ciudadana	Colima, Jalisco, Nayarit.
6. Direcciones	Dirección de Protección Civil	Nuevo León.

Fuente: elaboración propia.

23. En distintas entidades federativas, la tendencia administrativa más reciente ha sido el tránsito hacia modelos de Gestión Integral de Riesgos que parten de la creación de instancias específicas en la materia al nivel de secretarías. El más reciente de estos, la Ley para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres y Protección Civil del Estado de Chiapas, publicado el 7 de noviembre de 2025, destaca porque opera bajo dos instancias administrativas: por un lado, la Secretaría de Protección Civil, que realiza funciones de formulación de la política pública, y el Instituto de Gestión

Integral de Riesgos de Desastres, que se concentra en la implementación de las políticas en la materia. Esta distribución, entre funciones de formulación e implementación, tiene como instancia máxima de dirección y coordinación al Consejo Estatal de Protección Civil, incorporando también un Comité Científico Asesor como uno de los órganos rectores del sistema estatal.

24. Recientes experiencias de cambio institucional, como la de Chiapas, ponen de relieve la importancia de que cada entidad federativa ajuste a su contexto y realidad local el diseño de sus instituciones de protección civil. En el caso de Sonora, debe plantearse un nuevo modelo que corrija las limitaciones estructurales que impiden un funcionamiento adecuado del sistema en su conjunto.

25. En este sentido, es indispensable fortalecer las capacidades reguladoras del sistema, corrigiendo la distribución de funciones entre las instancias administrativas para evitar la duplicidad, traslape, fragmentación y falta de coordinación entre las instancias del Sistema de Protección Civil. Es indispensable, igualmente, recoger de la experiencia de Ley “5 de Junio” la importancia de la participación social como mecanismo de vigilancia y rendición de cuentas, tanto en el plano de la rectoría de la política como en la operación de las políticas de protección.

26. Así, un rediseño institucional que fortalezca la capacidad reguladora del sistema estatal de protección civil debe garantizar:

- 1) La autonomía técnica y de gestión de la instancia reguladora de protección civil;
- 2) Un presupuesto estable y blindado, para que no sea menor del año fiscal anterior ni esté sujeto a reducciones durante los ejercicios fiscales;
- 3) La separación de las funciones de formulación de la política pública y la implementación o ejecución, para evitar traslapes, duplicidades y sobrecargas administrativas que impidan una coordinación y eficacia de las políticas del sector;

4) Incorporar un sistema de Servicio Profesional de Carrera que garantice el ingreso y la permanencia del personal operativo con base en el mérito, la capacitación continua y exámenes de integridad;

5) El rediseño debe incorporar comités ciudadanos y órganos integrados por académicos y representantes de la sociedad civil, que participen en la formulación de la política y garanticen, a nivel operativo, la participación comunitaria y vigilancia ciudadana del cumplimiento normativo de los establecimientos y sujetos regulados.

3. Aspectos clave para una propuesta de reforma del Sistema Estatal de Protección Civil

27. Con el propósito de fortalecer la gestión integral del riesgo en el Estado, mediante un órgano con autonomía técnica, operativa y de gestión, libre de presiones políticas o coyunturales, se propone la creación de un Instituto con mayor autonomía. La finalidad central de reformar el Sistema Estatal es institucionalizar la prevención, mitigación y planificación del riesgo, garantizando continuidad en las políticas públicas más allá de los ciclos políticos, así como profesionalizar la toma de decisiones con base en evidencia científica y criterios técnicos especializados.

28. La propuesta otorga al Instituto de Protección Civil atribuciones específicas en los diferentes planos de actuación del Estado en materia de protección civil:

Se propone transferir la conducción técnica y operativa de la Gestión Integral y Prevención del Riesgo a una instancia especializada.

29. Para ello se otorgan al Instituto atribuciones normativas, de planeación, análisis técnico, capacitación, profesionalización, educación y resiliencia urbana; facultades para emitir recomendaciones de aplicación obligatoria en uso de suelo y construcción en zonas de riesgo, para ordenar la realización y actualización de atlas de riesgo, y para establecer y operar un sistema estatal único de alerta temprana. Se propone también que sea el

ente rector de la capacitación y certificación de las unidades de protección civil municipales y estatales, y que lleve a cabo la supervisión del cumplimiento de las responsabilidades de las autoridades de protección civil.

El organismo fungirá como instancia técnica e integrante del Sistema Estatal de Protección Civil. Dotará de capacidades de regulación y prevención de desastres, en auxilio a las instancias de atención inmediata de emergencias y desastres.

30. El instituto deberá estar integrado al Sistema Estatal de Protección Civil y al Consejo Estatal de Protección Civil bajo la dirección del titular del Ejecutivo, quien presidirá tanto el Consejo como el Sistema Estatal. En este marco se propone que el Instituto coordine la elaboración de los programas de protección civil y los protocolos de atención a emergencias, recuperación y apoyo de la población, los cuales se implementarán por las instituciones con capacidad logística y operativa, tanto estatales como municipales y federales, que forman parte del Sistema Estatal y Nacional de Protección Civil, y que bajo la responsabilidad de sus mandos serán quienes darán la respuesta operativa a la atención inmediata de emergencias y desastres.

Nombramiento, perfil y autonomía del titular

31. Se propone que la designación del titular del Instituto surja de una terna propuesta por un comité de expertos designados para tal propósito. La selección de la terna estaría sujeta a un proceso abierto y colegiado con la participación de organizaciones de la sociedad civil, universidades, colegios de profesionales y organismos técnicos especializados. Este proceso de designación puede incluir mecanismos en los que participe el Congreso del Estado, sea a través un proceso de aprobación o ratificación de su titular.

Gobernanza y participación ciudadana

32. La propuesta considera incorporar a la estructura del Instituto un Consejo Ciudadano integrado por cinco representantes de instituciones

académicas, científicas y de la sociedad civil especializada con facultades de:

- Contraloría social.
- Vigilancia del uso de recursos.
- Evaluación del desempeño institucional.
- Seguimiento de metas y resultados.

33. Para los integrantes del Consejo Ciudadano se sugieren los mismos requisitos que para quien se designe en la titularidad del Instituto. A su vez, también se propone que su selección se realice con la participación del congreso, universidades, colegios de profesionales y organismos técnicos especializados.

Profesionalización y controles de ingreso del personal

34. Para garantizar las credenciales técnicas y de integridad del personal operativo, se contemplan requisitos mínimos de formación profesional y técnica para el ingreso y desempeño de inspectores o agentes de campo, entre ellos controles de confianza.

Rendición de cuentas y control legislativo

35. Para fortalecer la rendición de cuentas se contempla en la propuesta que el titular del Instituto:

- Comparezca periódicamente ante el Congreso (por ejemplo, de manera semestral).
- Presente informes de resultados en prevención, mitigación de riesgos, fortalecimiento institucional y capacitación.