

# INDICE

- **Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres**
- **Ley de Creación del Fondo de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres**
- **Valoraciones Iniciales Acerca de la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres**

Unidad Ecológica Salvadoreña

Cáritas El Salvador

Acción Conjunta de las Iglesias

Federación Luterana Mundial

Presentación . . . . .	1
Intriducción . . . . .	3
Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres . . . . .	5
Ley de Creación del Fondo de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres . . . . .	37
Valoraciones Iniciales Acerca de la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres . . . . .	45

**Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres**

**Ley de Creación del Fondo de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres**

**Valoraciones Iniciales Acerca de la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres**

Unidad Ecológica Salvadoreña -UNES-  
Cáritas El Salvador  
Federación Luterana Mundial -FLM-  
Acción Conjunta de las Iglesias -ACT-

**Diagramación e Impresión**  
Servicios Litográficos de El Salvador

**Fotos Portada: Cáritas**

**Primera Edición**  
Diciembre 2005

Unidad Ecológica Salvadoreña -UNES-  
Tels.: 2260-1447 • 2260-1465 • 2260-1480  
Fax: 2260-1675  
unes.info@telesal.net  
alfredo.carias@unes.org.sv  
[www.unes.org.sv](http://www.unes.org.sv)

**Cáritas El Salvador**  
Tels.: 2298-4302 • 2298-4303 • 2223-7513  
Fax: 2298-3037  
rmoran@caritaselsalvador.org  
[ww.caritaselsalvador.org](http://ww.caritaselsalvador.org)

**Federación Luterana Mundial (FLM)**  
Tel.: 2298-0800  
a.moller@lwfcamerica.org  
[www.lwfcamerica.org](http://www.lwfcamerica.org)

**Acción Conjunta de las Iglesias**  
c.rauda@lwfcamerica.org

Este libro se rige bajo los principios del **copy left**. Se permite la reproducción total o parcial de su contenido sin necesidad de autorización previa, con fines educativos, divulgativos, no comerciales.

# Presentación

Los altos niveles de vulnerabilidad social, ecológica y económica que enfrenta nuestro país, la cual, ya ha provocado pérdida de vidas humanas, destrucción de fuentes de trabajo, deterioro del medio ambiente, etc. hace necesario que la población en su conjunto se comprometa en la erradicación de las causas generadoras de riesgo, es imperativo que todos y todas de manera participativa trabajemos por hacer posible cambios estructurales que garanticen una vida digna y segura.

Bajo esta óptica, la Unidad Ecológica Salvadoreña y otras instituciones, prepararon una propuesta de Ley de Prevención y Mitigación de Desastres y Protección Civil, la cual fue presentada a la Asamblea Legislativa en junio de 2000 y luego consensuada con el COEN. Casi durante cinco años las organizaciones estuvieron insistiendo por medio de piezas de correspondencia y movilizaciones sobre la aprobación de dicha Ley. Después de la amenaza del huracán Adrián, que dejó en evidencia las debilidades estructurales y voluntad política para hacer frente a las emergencias, de nuevo surge la propuesta de Ley, bajo la presión de las organizaciones.

Al final, con muchas mutilaciones, la Ley fue aprobada el 18 de agosto de 2005. Cáritas El Salvador en coordinación con la Unidad Ecológica

Salvadoreña (UNES) y la Acción Conjunta de las Iglesias (ACT), consideran de suma importancia dar a conocer a los actores principales en la prevención de los desastres, el contenido de esta Ley, con el propósito de estudiarla, analizarla y proponer reformas que superen la visión emergencista y se convierta en un verdadero instrumento de la Gestión Ecológica del Riesgo, por este motivo esta publicación va acompañada de un texto de análisis de la ley, a fin de que nos sirva de luz en los procesos de reflexión que se desarrollarán en las diversas comunidades del país.

Les invitamos pues, a no solo leer este documento, sino a estudiarlo detenidamente y con visión crítica, a elaborar y proponer nuestras propias propuestas que puedan hacer de la ley algo útil al desarrollo integral de nuestras comunidades.

Diciembre de 2005.  
CÁRITAS EL SALVADOR.

## Introducción

La aprobación de la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres finaliza una parte importante del proceso iniciado tres años atrás por organismos de la sociedad civil empeñados en proteger a la población, posicionando y fortaleciendo el enfoque de la gestión de riesgos en el país, con la prevención de desastres.

Ese proceso llevó a negociaciones e importantes consensos entre actores de la sociedad civil y entes gubernamentales que fueron recogidos en un ante proyecto de Ley, el cual verían seriamente modificado con la aprobación de una Ley en la que se define un Marco Jurídico que no recoge apropiadamente ni las experiencias y lecciones que el país y principalmente su población más vulnerable ha sufrido en los últimos años, ni el espíritu del ante proyecto consensuado.

La red ACT reconoce que esta Ley es un importante esfuerzo en el fortalecimiento de la institucionalidad pública en gestión de riesgos y ciertamente es un punto de partida para las acciones en este campo en el futuro inmediato. También reconoce que esta Ley contiene aspectos positivos tales como establecer el término prevención en su marco conceptual y jurídico, la conformación de un consejo asesor, considerar el establecimiento de comisiones municipales y comunales de participación en la prevención y mitigación de desastres, y que considera con un Fondo de Prevención y Mitigación de Desastres (FOPROMID), que contará con un monto inicial de 4 millones de dólares.

Es un logro importante para la sociedad civil, pero también es un logro insuficiente porque es una Ley centralizadora, que no define mecanismos que superen la mera atención de emergencias, con falta de sustento económico real para su implementación, pero principalmente no contiene normativas ni mecanismos que frenen a los grandes productores sociales de riesgos en el país.

Por ahora tenemos el desafío de conocerla, divulgarla y estudiarla a profundidad en las comunidades y en las organizaciones, para que se implemente en que tiene de fortalezas y para generar iniciativas que introduzcan las reformas necesarias para que se legisle adecuadamente el tema de la Prevención y Mitigación.

Como red ACT tenemos la petición y mandato del Foro Permanente para la Superación de la Vulnerabilidad en El Salvador para contribuir a la apropiación de las comunidades del contenido de esta Ley y acompañarles en su movilización ciudadana a nivel nacional y local, para hacer uso de los espacios considerados en esta ley y para promover las reformas que se consideren necesarias.

Asumimos con ánimo y esperanza esta petición para contribuir a la construcción de una institucionalidad en gestión de Riesgos, sólida y apropiada para nuestro país

Carlos Rauda  
Coordinador de red ACT El Salvador

- ● Ley de Protección Civil,  
Prevención y  
Mitigación de Desastres

## Decreto No. 777

Del 18 de agosto de 2005,  
Publicado en el Diario Oficial No. 160, Tomo No. 368,  
del 31 de agosto de 2005.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR,

### CONSIDERANDO

I. Que la persona humana es el origen y fin de la actividad del Estado, el cual está organizado para la consecución entre otros fines, del bien común, por lo que es su obligación asegurar a los habitantes de la República una efectiva protección civil en casos de desastres.

II. Que por medio del Decreto Legislativo No. 498 de fecha 8 de abril de 1976, publicado en el Diario Oficial No. 74, Tomo 251, de fecha 23 del mismo mes y año se emitió la Ley de Defensa Civil; de igual forma mediante Decreto Legislativo No. 44, del 29 de julio de 1988, publicado en el Diario Oficial No. 145, Tomo No. 300, del 10 de agosto del mismo año se aprobó la Ley de Procedimiento para Declarar la Emergencia Nacional; no obstante su existencia jurídica, en la actualidad ambos cuerpos normativos no responden a las necesidades de prevenir los desastres, mitigar sus consecuencias y desplegar una protección civil efectiva en la eventualidad de los mismos.

III. Que en razón de lo anterior, es necesario constituir el Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, con el objeto de que la planificación y coordinación cuente con fundamento legal. Asimismo, es indispensable que dicho sistema actúe tomando en cuenta

los adelantos y experiencias en esta materia, ya que el Estado salvadoreño se ha obligado internacionalmente a coordinar operativamente con el resto de países centroamericanos en casos de emergencia, a intercambiar información y a cumplir los Convenios Internacionales ratificados.

POR TANTO:

en uso de sus facultades Constitucionales y a iniciativa de los Diputados Julio Antonio Gamero Quintanilla, Norman Noel Quijano González, Carmen Elena Calderón de Escalón, Enrique Alberto Luis Valdés Soto, José Mauricio Quinteros Cubías y Roberto José d'Aubuisson. DECRETA la siguiente:

## LEY DE PROTECCIÓN CIVIL, PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE DESASTRES

### TITULO I DISPOSICIONES GENERALES Objeto de la Ley

Art. 1.- La presente Ley tiene como objeto prevenir, mitigar y atender en forma efectiva los desastres naturales y antrópicos en el país y además desplegar en su eventualidad, el servicio público de protección civil, el cual debe caracterizarse por su generalidad, obligatoriedad, continuidad y regularidad, para garantizar la vida e integridad física de las personas, así como la seguridad de los bienes privados y públicos.

#### Finalidad de la Ley

Art. 2.- La presente ley tiene como finalidad:

- a) Constituir el Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, determinar sus objetivos e integrantes.
- b) Definir las atribuciones o facultades de los organismos integrantes del sistema.
- c) Regular el funcionamiento de la Dirección General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres.
- d) Determinar los elementos del Plan Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres.
- e) Regular la declaratoria de emergencia nacional y de alertas en caso de desastres.
- f) Regular el procedimiento sancionatorio en el caso de infracciones a la presente ley.

#### Principios de la Ley

Art. 3.- Los principios que orientan la interpretación y aplicación de esta Ley son los siguientes:

- a) Principio de la Dignidad Humana: La persona humana es el fin principal de la prevención y de la mitigación en caso de desastres, así como en todo lo relacionado con su necesaria protección.
- b) Principio de la Efectiva Protección Civil, Prevención y Mitigación: La prevención, mediante la gestión ecológica de los riesgos, es el medio idóneo para mitigar los efectos de los desastres y para proteger a la población civil frente a una situación de riesgo.
- c) Principio de Sustentabilidad: Las acciones de Protección Civil, Prevención y Mitigación en caso de desastres, contarán con la

participación comunitaria para favorecer la sustentabilidad y la protección de los ecosistemas amenazados.

- d) Principio de Sistemática: Las acciones de los actores gubernamentales y privados en materia de protección civil, prevención y mitigación en caso de desastres, trabajarán articuladamente en forma sistematizada garantizando la transparencia, efectividad y cobertura.
- e) Principio de Generalidad: Todas las personas sin discriminación alguna tienen igual acceso en cuanto a socorro o ayuda en caso de desastres, así como la efectiva protección de sus bienes.
- f) Principio de Proporcionalidad: Todas las acciones de protección civil, prevención y mitigación en el caso de desastres, deberán poseer correspondencia entre los impactos que se desean prevenir o mitigar, respecto a los medios disponibles que se asignen conforme a cada circunstancia, procurando la mayor eficiencia y el menor daño a los bienes ajenos.
- g) Principio de Continuidad: Las entidades responsables de la protección civil, prevención y mitigación de desastres son de carácter permanente y el personal de las mismas en dichos casos deberán permanecer a su plena disposición durante el tiempo que se requiera para la atención apropiada de las emergencias nacionales por desastres.

### Conceptos Operativos

Art. 4.- Para efectos de la presente Ley se entiende por:

- a) Sistema: Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres.
- b) Comisión Nacional: Comisión Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres.
- c) Dirección General: Dirección General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres.
- d) Protección Civil: Servicio público que se brinda para prevenir, mitigar y atender los efectos de los desastres de cualquier índole que afecten a las personas, sus bienes, el medio ambiente o los servicios públicos.
- e) Mitigación: Actividades tendientes a reducir el riesgo o consecuencias negativas de un desastre.
- f) Prevención: Acciones destinadas a suprimir o evitar definitivamente las consecuencias posiblemente dañinas de un desastre natural o antrópico.
- g) Desastre: Es el conjunto de daños a la vida e integridad física de las personas, patrimonio y ecosistemas del país, originados por los fenómenos naturales, sociales o tecnológicos y que requieren el auxilio del Estado. Los desastres pueden ser originados por causas naturales o por el ser humano o antrópicos.
- h) Vulnerabilidad: Condiciones específicas de una sociedad que la hacen susceptible de ser afectada por una amenaza natural, socionatural o antrópica, convencionalmente puede agruparse en factores físicos, económicos, ecológicos y sociales.
- i) Riesgo: Probabilidad de que un evento amenazante se convierta en un desastre al impactar a un conglomerado social vulnerable.

Depende de las dimensiones y características de las amenazas y vulnerabilidades y pueden expresarse en términos de población y bienes materiales expuestos. El riesgo es el producto de la amenaza más la vulnerabilidad y se reduce incidiendo sobre ambos elementos o al menos en uno de ellos.

- j) Manejo del desastre: Son políticas, planes, programas, proyectos y acciones dirigidas a crear o incrementar las capacidades de una sociedad para enfrentarse a una situación de desastre. Comprenden las fases de preparación, atención a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción.

## TÍTULO II

### SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL, PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE DESASTRES

#### CAPÍTULO I CONSTITUCIÓN DEL SISTEMA

##### Constitución del Sistema

Art. 5.- Créase el Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, como un conjunto interrelacionado, descentralizado en su operatividad, de organismos públicos y privados, que tendrán la responsabilidad de formular y ejecutar los respectivos planes de trabajo de protección civil, planes de trabajo de prevención del manejo del riesgo de desastres y de mitigación de los impactos de éstos.

Para la sustentabilidad del Sistema se creará un fondo para la protección civil, prevención y mitigación de desastres. El Ministro de Gobernación solicitará al organismo administrador de este Fondo el financiamiento para la atención de la emergencia ocasionada por desastres.

##### Objetivos del Sistema

Art. 6.- Los objetivos del sistema son:

- a) Incorporar en los planes de desarrollo, la gestión prospectiva de los riesgos en materia de desastres.
- b) Elaborar y coordinar planes y acciones para educar e informar a la población sobre la necesidad de prevenirse adecuadamente ante el evento de posibles desastres de cualquier naturaleza.
- c) Elaborar y actualizar los mapas de riesgos en cada nivel organizativo del sistema; así como elaborar los planes operacionales respectivos.
- d) Diseñar y ejecutar planes de protección civil, para responder ante el evento de un desastre de cualquier naturaleza, procurando mitigar sus daños o reducir sus impactos.
- e) Intercambiar información y conocimiento entre sus integrantes y divulgar oportunamente a la población información útil para la prevención, mitigación, preparación y atención de los desastres.
- f) Mantener relaciones de cooperación con las instancias similares en el ámbito internacional, así como con los organismos que canalizan información y recursos.

## Integración

Art. 7.- El Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres estará integrado por:

- a) La Comisión Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres.
- b) Las Comisiones Departamentales de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres.
- c) Las Comisiones Municipales y Comunales de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres.

Estas comisiones coordinarán su trabajo de prevención del riesgo y actuarán estrechamente en el caso de un desastre y su mitigación.

## Comisión Nacional

Art. 8.- La Comisión Nacional estará integrada por:

- 1) El Ministro de Gobernación que la presidirá.
- 2) El Director General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres.

Además por los titulares o representantes de los siguientes organismos:

- a) El Ministerio de Relaciones Exteriores.
- b) El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.
- c) El Ministerio de Agricultura y Ganadería.

- d) El Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- e) El Ministerio de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano.
- f) El Ministerio de la Defensa Nacional.
- g) El Ministerio de Educación.
- h) La Policía Nacional Civil.
- i) Dos representantes de la Asociación Nacional de la Empresa Privada, elegidos por el Presidente de la República de entre dos ternas propuestas por dicho organismo.
- j) Tres asociaciones o fundaciones relacionadas con la protección civil, prevención y mitigación de desastres, que elegirán las mismas organizaciones y que representarán respectivamente la zona occidental, central y oriental del país.

El reglamento detallará el procedimiento de selección, sin embargo, mientras éste no se emita, aquellas lo acordarán con la sola convocatoria general.

Los representantes de los entes públicos no devengarán dieta por su trabajo en la comisión. Los representantes de la sociedad civil devengarán las dietas que señalará el reglamento.

Un reglamento regulará el funcionamiento de las Comisiones: Nacional, Departamentales, Municipales y Comunales de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres.

### Funciones de la Comisión Nacional

Art. 9.- Son Funciones de la Comisión Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres:

- a) Diseñar la Política Nacional de Protección Civil, Prevención de Riesgos y Mitigación de Desastres.
- b) Supervisar la ejecución de los Planes de Protección Civil, Prevención de Riesgos y Mitigación de Desastres, en las áreas más vulnerables del país, según los mapas de riesgos.
- c) Dictar oportunamente las medidas apropiadas en situaciones desastrosas y de emergencia nacional, para salvaguardar la vida y los bienes de las personas directamente afectadas.
- d) Proponer al Presidente de la República se decrete el Estado de Emergencia, de conformidad con el Art. 24 de esta Ley. En este caso, la Comisión Nacional tomará medidas de urgencia para garantizar el orden público, equipar refugios de emergencia y suministrar alimentos y primeros auxilios, con la asistencia de las autoridades civiles y militares, Cuerpo de Bomberos y demás organizaciones humanitarias, manteniendo informado constantemente al Presidente de la República.
- e) Recomendar a los entes gubernamentales encargados, la construcción de una obra de Prevención. En este caso deberá ponderar el dictamen que al respecto emita el Consejo Asesor.
- f) Recomendar la demolición de cualquier construcción, cuando amenazare derrumbarse o causar una tragedia en la vida o

propiedad de las personas, debiendo ponderar el dictamen que al respecto emita el Consejo Asesor.

- g) Proponer al Presidente de la República, para su aprobación, los reglamentos que sean necesarios para ejecutar e integrar esta Ley, entre otros, la regulación de los asentamientos urbanos en zonas peligrosas o potencialmente peligrosas, Códigos de Construcción, Medidas para prevenir contaminaciones, guías sísmicas, transportación de materiales peligrosos y otros que sean necesarios.
- h) Coordinar el trabajo de las Comisiones Departamentales, Municipales y Comunales de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, por medio de la Dirección General.
- i) Conocer en apelación de las decisiones o resoluciones del Director General.
- j) Establecer temporalmente servidumbres de paso cuando fuere necesario y restricciones al uso de un inmueble de propiedad privada o pública, mientras lo justifique la existencia del desastre, debiendo ponderar apropiadamente el dictamen que al respecto emita el Consejo Asesor.
- k) Otras que le confieran esta Ley y los reglamentos.

### Comisiones Departamentales, Municipales y Comunales

Art. 10.- Habrá Comisiones Departamentales, Municipales y Comunales de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres que dependerán de la Comisión Nacional. Estas elaborarán su propio plan

de trabajo y coordinarán su ejecución con la Comisión Nacional, dichos planes deberán estar acordes a los Planes Nacionales de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres.

### **Comisiones Departamentales**

Art. 11.- Las Comisiones Departamentales de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, estarán integradas por:

- a) El Gobernador Departamental que la presidirá.
- b) El Presidente del Consejo de Alcaldes del Departamento.
- c) Los representantes departamentales de las instituciones que pertenecen a la Comisión Nacional.
- d) Un representante de los organismos no gubernamentales que se ocupen del tema en el departamento, que se elegirá en la misma forma que los representantes similares ante la Comisión Nacional.

### **Funciones de las Comisiones Departamentales**

Art. 12.- Las funciones de las Comisiones Departamentales son las siguientes:

- a) Diseñar su plan de trabajo, señalando sus acciones y estrategias para prevenir y mitigar los desastres.
- b) Coordinar su trabajo con la Comisión Nacional y someterse a sus lineamientos nacionales en esta materia o específicos en el caso de que el departamento sea afectado directamente.

- c) Fiscalizar el cumplimiento del Plan Nacional y las disposiciones de la Comisión Nacional en el Departamento.
- d) Hacer evaluación de daños y necesidades departamentales y presentarlos a la Comisión Nacional.

### **Comisiones Municipales**

Art. 13.- Las Comisiones Municipales de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres estarán integradas por:

- a) El Alcalde Municipal que la presidirá.
- b) Los representantes municipales de las instituciones que pertenecen a la Comisión Nacional.
- c) Un representante de los organismos no gubernamentales que se ocupen del tema en el municipio, que se elegirá en la misma forma que los representantes similares ante la Comisión Nacional.
- d) Un líder comunitario.

### **Funciones de las Comisiones Municipales**

Art. 14.- Las funciones de las Comisiones Municipales son las siguientes:

- a) Elaborar su plan de trabajo y planificar las acciones y estrategias de prevención y mitigación de desastres en su municipio.
- b) Coordinar sus acciones con la Comisión Departamental correspondiente.
- c) Fiscalizar o vigilar el cumplimiento del plan nacional y las disposiciones del plan nacional en el municipio.

- d) Hacer evaluación de daños y necesidades en la eventualidad de un desastre y presentarlo a la Comisión Departamental correspondiente.

### **Comisiones Comunes**

Art. 15.- Las Comisiones Comunes serán presididas por un delegado electo por la comunidad y estará integrado por las organizaciones de la comunidad reconocidas de acuerdo con el Código Municipal, y delegados de los organismos gubernamentales nombrados por la Comisión Nacional.

### **Funciones de las Comisiones Comunes**

Art. 16.- Las funciones de las Comisiones Comunes son las siguientes:

- a) Elaborar su propio plan de trabajo y planificar acciones y estrategias de prevención y mitigación de desastres en su comunidad.
- b) Coordinar sus acciones con la Comisión Municipal correspondiente.

La Dirección General vigilará el cumplimiento del plan nacional y de las disposiciones de la Comisión Nacional en el vecindario o comunidad.

### **Dirección General**

Art. 17.- La Dirección General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, dependerá jerárquica y funcionalmente del Ministerio de Gobernación.

### **Atribuciones del Director General**

Art. 18.- Las atribuciones del Director General son las siguientes:

- a) Elaborar y someter a la aprobación de la Comisión Nacional los planes de atención de las emergencias en el ámbito nacional y planes de contingencia en el caso de eventos específicos.
- b) Divulgar un informe nacional sobre el estado de los riesgos y vulnerabilidades elaborado por el Servicio Nacional de Estudios Territoriales y acciones de prevención y mitigación realizadas, previa aprobación de la Comisión Nacional.
- c) Imponer sanciones por violación a la presente ley y sus reglamentos.
- d) Coordinar la ejecución de los Planes de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, aprobados por la Comisión Nacional.
- e) Dirigir la ejecución de los planes de preparación y atención de emergencias y de Protección Civil, aprobados por la Comisión Nacional.
- f) Conducir el sistema de alertas en el ámbito nacional y proponer a la Comisión Nacional se tramite el decretar Estado de Emergencia Nacional.
- g) Elaborar sus propios reglamentos de funcionamiento para su respectiva aprobación.
- h) Impulsar campañas permanentes de divulgación y educación sobre la prevención de desastres en centros educativos, comunidades y municipalidades.

- i) Recopilar información científica pertinente sobre prevención y mitigación de desastres.
- j) Someter a la Comisión Nacional las peticiones de personas o comunidades sobre la necesidad de implementar planes para prevenir un desastre.
- k) Establecer y mantener las relaciones interinstitucionales e internacionales necesarias para recopilar información.
- l) Utilizar investigaciones sociales y antropológicas en las comunidades con riesgos potenciales o inmediatos de sufrir desastres, que le permitan hacer sugerencias o recomendaciones a la Comisión Nacional para prever y prevenir el riesgo.

### **Consejo Asesor**

Art. 19.- La Dirección General contará con el apoyo permanente del Consejo Asesor.

El Consejo Asesor será un órgano interinstitucional de carácter científico y técnico que emitirá informes, opiniones o dictámenes.

Los informes, opiniones o dictámenes serán emitidos por escrito en un plazo que fijará la Comisión Nacional de acuerdo con las necesidades del solicitante, siempre versarán sobre un caso concreto y a petición expresa de la Dirección General, no tendrán carácter reservado y serán abiertos a la consulta pública o de las partes interesadas.

Estará formado por representantes del Servicio Nacional de Estudios Territoriales, Instituto Geográfico Nacional, Estado Mayor Conjunto

de la Fuerza Armada, Dirección General de Recursos Naturales del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Unidad Técnica de Desastres del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa, Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma, Departamento de Calidad Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Cuerpo de Bomberos de El Salvador, Facultad de Ingeniería y Arquitectura de la Universidad de El Salvador, Facultades de Ingeniería y Arquitectura de dos universidades privadas que designará la Asociación de Universidades Privadas de El Salvador o como lo establezca el reglamento y un representante de cada uno de los organismos de socorro reconocidos por el sistema.

Los representantes de los entes públicos no devengarán dieta por su trabajo en el Consejo. Los representantes de la sociedad civil devengarán las dietas que señalará el reglamento.

Este Consejo se reunirá cuando sea necesario. Su funcionamiento será regulado reglamentariamente.

### **Plan Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres**

Art. 20.- El Plan Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres tiene como objeto definir las acciones del Estado y de la sociedad civil para el manejo de los riesgos, el estudio de las vulnerabilidades existentes y su mitigación y los preparativos para la atención y recuperación en caso de desastres.

### Elaboración del Plan Nacional

Art. 21.- El Plan Nacional será elaborado por el Director General, con apoyo del Consejo Asesor, y aprobado por la Comisión Nacional, en un plazo no mayor de seis meses de la entrada en vigencia de esta Ley y deberá actualizarse permanentemente. En dicho plan se podrán considerar los elementos que le proporcionen las Comisiones Departamentales, Municipales y Comunales.

Este plan debe incluir las políticas, estrategias, acciones y programas, tanto de carácter nacional, departamental, municipal y local; teniendo en cuenta, por lo menos, los siguientes elementos:

- a) La familia, la escuela, la comunidad, el municipio, el departamento y el país son los ámbitos de todo plan.
- b) Los procesos ecológicos, políticos, sociales, económicos, tecnológicos, comunitarios, jurídicos e instituciones generadoras de riesgo.
- c) Articulación con la política ambiental y de desarrollo social del país.
- d) La educación ambiental, la organización y estímulo de la participación comunitaria.
- e) Los sistemas de información y comunicación en el ámbito nacional, departamental y municipal; la coordinación interinstitucional en todos los niveles del sistema.

- f) La identificación precisa de las fases de prevención, preparación, mitigación, alerta, rehabilitación y reconstrucción, en el marco del desarrollo en relación con los diferentes tipos de desastre.
- g) La investigación científica o estudios técnicos necesarios para resolver o aclarar determinados aspectos.
- h) La vinculación y cooperación con instituciones similares de la región e internacionales; los sistemas y procedimientos de control y evaluación de los procesos de prevención y mitigación de desastres.

### CAPÍTULO II DECLARATORIAS DE ALERTAS Y CLASIFICACIÓN Declaratorias de Alerta

Art. 22.- El Director General podrá declarar diferentes grados de alertas frente a la inminencia, eventualidad o acaecimiento de un desastre, basado en el monitoreo de los fenómenos naturales y la información técnica del Servicio Nacional de Estudios Territoriales.

La declaración de alerta debe ser clara, comprensible y asequible, vale decir, difundida por el máximo de medios, inmediata, sin demora, coherente, oficial o procedente de fuentes autorizadas.

El aviso al público del proceso de alertas lo realizará el Director General, previo informe al Presidente de la República y a la Comisión Nacional.

## Clasificación

Art. 23.- Las alertas se clasifican en verdes, amarillas, naranjas y rojas, según la gravedad del desastre esperado o consumado cuyo contenido y oportunidad de emisión, se detallarán reglamentariamente.

## Decreto de Estado de Emergencia

Art. 24.- La Asamblea Legislativa por medio de decreto podrá declarar el Estado de Emergencia en parte o en todo el territorio nacional, mediante petición que al efecto le dirigirá el Presidente de la República, cuando el riesgo o peligro provocado por un desastre para las personas, sus bienes, servicios públicos o ecosistemas lo ameriten. Tomará como base la evidencia del riesgo o peligro y la ponderación que le haga al respecto el Director General.

Si la Asamblea Legislativa no estuviere reunida podrá el Presidente de la República decretar el Estado de Emergencia, debiendo informar posteriormente al Órgano Legislativo.

El decreto de Estado de Emergencia no implica la suspensión de las garantías constitucionales. La Asamblea Legislativa o el Presidente de la República, en su caso, decretará el cese del Estado de Emergencia.

## Autoridad Máxima

Art. 25.- En caso de que se decrete el Estado de Emergencia, el Presidente de la República será la autoridad máxima en la ejecución

de los planes de contingencia de protección civil, así como también de mitigación de desastres.

## Conducción del Estado de Emergencia

Art. 26.- El Decreto de Estado de Emergencia supone la conducción ágil, transparente y eficiente del esfuerzo nacional, por lo que la misma indicará las medidas inmediatas que se tomarán para enfrentar el riesgo.

La Comisión Nacional señalará a las Comisiones Departamentales, Municipales o Comunales que intervendrán en la prevención y atención del desastre.

## Fases del Estado de Emergencia

Art. 27.- La Comisión Nacional una vez decretado el Estado de Emergencia ejecutará acciones que comprenderá, según el caso, el desarrollo de las fases siguientes:

- a) La fase de emergencia o de impacto.
- b) La fase de rehabilitación.
- c) La fase de reconstrucción.

## Descentralización

Art. 28.- La prevención y la mitigación de los desastres, así como el servicio público de protección civil se realizará en los departamentos, los municipios, las comunidades o cantones de acuerdo con sus

particularidades; debiendo coordinar con la Dirección General según lo dispone esta ley.

### **Auxilio de la Policía y de las Fuerzas Armadas**

Art. 29.- En el evento de un desastre y siempre que el Presidente de la República, la Comisión Nacional o la Dirección General le requiera, tanto la Policía Nacional Civil como la Fuerza Armada y los Cuerpos de Socorro, deberán prestar su auxilio ágil y oportuno para evacuar personas, brindarles ayuda y auxiliarles para salvaguardar sus vidas y pertenencias.

### **Garantía del Orden Público**

Art. 30.- La Policía Nacional Civil en el evento de un desastre garantizará el orden público, y podrá ser auxiliada en esta tarea por elementos de la Fuerza Armada de El Salvador, previo acuerdo del Presidente de la República.

### **Divulgación Informativa**

Art. 31.- El Director General deberá poner a disposición de los medios de comunicación social los boletines de alertas o de avisos importantes a la comunidad que emanen de la Dirección General, Organismos del Sistema o directamente del Presidente de la República.

### **Cuerpos de Socorro**

Art. 32.- Es un deber de todos los cuerpos de socorro y entidades humanitarias contribuir directamente, en el ámbito de su competencia,

a atender los efectos de los desastres, coordinando con la Dirección General y con las diferentes Comisiones del Sistema, para lograr una mayor efectividad en las acciones.

### **Deber de Información**

Art. 33.- Todos los organismos públicos y privados que tengan en su poder datos o estudios científicos o tecnológicos de posibles eventos sísmicos, hídricos, volcánicos, ambientales, meteorológicos u otros relacionados con desastres, tienen el deber de comunicarlos a la Dirección General inmediatamente y además, suministrarle toda la información que le requiera para cumplir con sus objetivos.

### **Prevención**

Art. 34.- Es un deber de todas las instituciones públicas o privadas que realicen procesos peligrosos o que manejen sustancias o desechos peligrosos, establecer planes apropiados de prevención y atención en el caso de desastres, los cuales deberán ser presentados a la Dirección General.

## **CAPÍTULO III**

### **DERECHOS Y DEBERES DE LAS PERSONAS EN CASO DE DESASTRES**

#### **Derechos de las Personas Frente a los Organismos del Sistema**

Art. 35.- Todas las personas que habitan en el país tienen derecho a:

- a) Recibir información sobre la inminencia o eventual ocurrencia de un desastre. Las autoridades de la Dirección General, las Comisiones del Sistema y cualquier autoridad de seguridad pública, tienen la obligación de proporcionar esta información cuando cuenten con ella.
- b) Pedir y recibir protección civil cuando sean afectados por un desastre.
- c) Recibir atención médica en cualquier centro hospitalario público o privado del país si ha sufrido cualquier quebranto de salud debido a un desastre.
- d) Ser escuchados cuando por cualquier motivo tengan información de la ocurrencia posible de un desastre o por un temor razonable que sientan al respecto.
- e) Solicitar la construcción de obras que consideren necesarias para prevenir un desastre que pueda afectar su vida, sus bienes o de su comunidad ante la Dirección General.

### **Deberes de las Personas en caso de Desastre**

Art. 36.- Son deberes de las personas en caso de desastre:

- a) Colaborar con las labores de prevención, mitigación y de protección que emprenda la Dirección General o las Comisiones del Sistema.
- b) Acatar las disposiciones y medidas de prevención que dicte la Dirección General o las Comisiones del Sistema.

- c) Evacuar las áreas peligrosas cuando la Dirección General, las Comisiones del Sistema o la Policía Nacional Civil se los pida.
- d) Informar a la Dirección General, a cualquier Comisión del Sistema, o a cualquier autoridad, la existencia de señales o signos que pudieran presagiar un desastre.
- e) Comportarse prudentemente en el evento de un desastre.
- f) Colaborar en la ejecución de los planes de mitigación de desastre que emprenda la Dirección General o cualquier Comisión del Sistema.
- g) Organizarse, seguir las instrucciones y comunicarse con el resto de la comunidad, para enfrentar con efectividad y solidaridad el desastre.
- h) Atender a los heridos en caso de desastre. Esta obligación se extiende a los entes hospitalarios públicos y privados, los servicios prestados por estos últimos serán pagados por el Estado conforme lo establecido en el Reglamento.

## **CAPÍTULO IV RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO**

### **Principios Rectores**

Art. 37.- El procedimiento sancionatorio administrativo tomará en cuenta necesariamente el principio de legalidad, de la búsqueda de la verdad

real, y de la flexibilidad en el procedimiento. Se iniciará de oficio o a petición de parte.

### **Contravenciones**

Art. 38.- Constituyen contravenciones a la presente ley:

1. Denegar auxilio o ayuda en el evento de un desastre cuando se lo solicite la Dirección General o cualquier Comisión del Sistema o la autoridad pública o municipal.
2. Desobedecer injustificadamente las recomendaciones que dicte la autoridad policial, la Dirección General o cualquier comisión del Sistema, para la prevención de un desastre o para su mitigación.
3. Negarse a difundir información sobre la situación de desastre o los medios para su mitigación.
4. Difundir rumores falsos sobre la situación desastrosa o la protección civil impulsada.
5. Incumplir con las obligaciones establecidas en los artículos 30, 32, 33, 34 y 36 de esta Ley.

Las contravenciones señaladas en los numerales 1, 2 y 4 de este artículo serán consideradas menos graves, así como el incumplimiento de las obligaciones establecidas en los Arts. 30 y 32 de esta Ley. Serán consideradas graves las contempladas en el numeral 3 de este artículo, así como el incumplimiento de las obligaciones establecidas en los Arts. 33, 34 y 36 de esta Ley.

### **Multas**

Art. 39.- Las personas u organismos públicos o privados que infrinjan estas disposiciones serán sancionadas con una multa que se fijará entre un salario mínimo mensual hasta 1000 salarios mínimos mensuales en el caso de las contravenciones graves y de un salario mínimo mensual hasta 500 salarios mínimos mensuales en el caso de las contravenciones menos graves, tomando siempre en cuenta los criterios siguientes:

1. La gravedad del daño causado.
2. El conocimiento y conciencia de las consecuencias de su conducta.
3. Las acciones tomadas para mitigar el daño causado.

### **Procedimiento**

Art. 40.- Las multas serán aplicadas a través de un procedimiento sancionatorio que instruirá y aplicará el Director General.

### **Instructor**

Art. 41.- Cuando el Director General tenga conocimiento de la posible ocurrencia de una infracción administrativa a la presente ley, nombrará a un instructor del proceso, éste investigará la infracción recabando todas las pruebas necesarias y dará audiencia al indiciado por un periodo de ocho días hábiles. En el procedimiento se aceptarán todas las pruebas que conduzcan al descubrimiento de la verdad real.

Si el Director General se percata que el hecho que dio origen a la denuncia o al procedimiento de oficio constituye un delito, dará aviso inmediatamente a la Fiscalía General de la República.

### **Citación y Notificación**

Art. 42.- La citación o notificación deberá hacerse por medio de esquila conteniendo un resumen del hecho denunciado. La citación o notificación se le entregará personalmente al presunto infractor o a la persona que se encuentre en su hogar o lugar de trabajo o un vecino. Si cualquiera de estas personas se negare a recibirla se dejará la esquila en un lugar visible de la vivienda o lugar de trabajo.

### **Prueba**

Art. 43.- Con la respuesta del presunto infractor o sin ella se abrirá a prueba el informativo por un período de treinta días hábiles. Cinco días hábiles después el Director General emitirá su resolución la cual será siempre motivada, relacionará los hechos y la norma infringida, así como los resultados de la instrucción y las pruebas de cargo y descargo presentadas. La imposición de una sanción no exime de la responsabilidad de reparar el daño.

### **Medidas Cautelares**

Art. 44.- El Director General podrá emitir medidas cautelares cuando se pueda causar un daño irreparable o de difícil reparación a las vidas o bienes de las personas en el evento de un desastre. Las medidas cautelares

podrán ser las siguientes: suspensión de obra o suspensión de permiso de funcionamiento. Cuando se emita tal medida siempre debe motivarse y la misma puede ser objeto de revisión por el Director General al presentarse en el plazo de tres días hábiles.

### **Resolución**

Art. 45.- La resolución final del procedimiento administrativo sancionatorio puede ser objeto de revisión ante el Director General en un plazo de tres días hábiles, y será apelable ante la Comisión Nacional. Esta deberá emitir su resolución motivadamente en el plazo de diez días hábiles, resolución que agotará la vía administrativa, sin perjuicio de ejercer las acciones legales pertinentes ante los tribunales competentes.

### **Aplicación Supletoria**

Art. 46.- El Código de Procedimientos Civiles se aplicará supletoriamente a este procedimiento siempre y cuando no contradiga la presente ley y sus principios.

## **TITULO III**

### **DISPOSICIONES FINALES, DEROGATORIAS Y VIGENCIA**

### **Acción Civil**

Art. 47.- Las acciones civiles por la indemnización de daños o perjuicios relacionados con medidas de protección civil, prevención y mitigación

de desastres se tramitarán en juicio sumario, en la forma establecida en el Código de Procedimientos Civiles.

### Reglamentos

Art. 48.- El Presidente de la República emitirá los Reglamentos necesarios para la aplicación de esta Ley.

### Ley Especial

Art. 49.- Esta ley por su carácter especial prevalece sobre cualquier otra que la contradiga.

### Derogatorias

Art. 50.- Queda derogada la Ley de Defensa Civil, emitida por el Decreto Legislativo No. 498 del 8 de abril de 1976, publicada en el Diario Oficial No. 74, Tomo 251 de fecha 23 del mismo mes y año. Así como la Ley de Procedimiento para Declarar la Emergencia Nacional, emitida por Decreto Legislativo No. 44, del 29 de julio de 1988, publicado en el Diario Oficial No. 145, Tomo No. 300, del 10 de agosto del mismo año.

### Vigencia

Art. 51.- El presente decreto entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial.

DADO EN EL PALACIO LEGISLATIVO: San Salvador, a los dieciocho días del mes de agosto del año dos mil cinco.

CIRO CRUZ ZEPEDA PEÑA  
PRESIDENTE

JOSÉ MANUEL MELGAR HENRÍQUEZ    JOSÉ FRANCISCO MERINO LÓPEZ  
PRIMER VICEPRESIDENTE                      TERCER VICEPRESIDENTE

MARTA LILIAN COTO  
VDA. DE CUÉLLAR  
PRIMERA SECRETARIA

JOSÉ ANTONIO  
ALMENDÁRIZ RIVAS  
TERCER SECRETARIO

ELVIA VIOLETA MENJÍVAR  
CUARTA SECRETARIA

CASA PRESIDENCIAL: San Salvador, a los treinta y un días del mes de agosto del año dos mil cinco.

PUBLIQUESE,

ELÍAS ANTONIO SACA GONZÁLEZ,  
Presidente de la República.

RENE MARIO FIGUEROA FIGUEROA,  
Ministro de Gobernación.

● ● Ley de Creación del  
Fondo de Protección Civil,  
Prevención y  
Mitigación de Desastres

Decreto No.778

Del 18 de agosto de 2005,  
Publicado en el Diario Oficial No. 160, Tomo No. 368,  
del 31 de agosto de 2005.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR,

CONSIDERANDO:

- I. Que la Constitución de la República, establece que la persona humana es el origen y el fin de la actividad del Estado, y que para el logro de sus objetivos estará organizado para la consecución, entre otros, del bien común; por lo que con el objeto de alcanzar ese propósito, es indispensable asegurar a los habitantes de la República una efectiva protección civil en casos de desastres.
- II. Que en razón de que el país tiene una tipología variada, está sujeto a fenómenos naturales tales como terremotos, tormentas tropicales, huracanes, inundaciones, sequías, entre otros, por lo que requiere una legislación más amplia en materia de prevención y gestión de riesgos.
- III. Que por las razones antes expuestas, se hace necesario emitir una ley que permita prevenir y contrarrestar los efectos causados por los fenómenos mencionados en el considerando anterior.

POR TANTO:

en uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa de los Diputados: Ciro Cruz Zepeda Peña, José Francisco Merino López, Julio Antonio Gamero Quintanilla, Carmen Elena Calderón de Escalón, Mariella Peña Pinto, Juan Miguel Bolaños y José Mauricio Quinteros Cubías, René Napoleón Aguiluz Carranza, Douglas Alejandro Alas García, Elizardo González Lovo, Salomé Roberto Alvarado Flores, Rolando Alvarenga Argueta, Luis Roberto Angulo Samayoa, José Orlando Arévalo Pineda, Miguel Francisco Bennett Escobar, Noel Abilio Bonilla, Isidro Antonio Caballero, José Ernesto Castellanos Campos, Héctor Miguel Antonio Dada Hirezi, Agustín Díaz Saravia, Roberto José d'Aubuisson Munguía, Jorge Antonio Escobar Rosa, César Humberto García Aguilera, Santos Fernando González Gutiérrez, Noé Orlando González, Jesús Grande, Manuel de Jesús Gutiérrez, Carlos Walter Guzmán Coto, Mauricio Hernández Pérez, José Rafael Machuca Zelaya, Mario Marroquín Mejía, Alejandro Dagoberto Marroquín, Manuel Vicente Menjívar Esquivel, Miguel Ángel Navarrete, Rubén Orellana, Rodolfo Antonio Parker Soto, Renato

Antonio Pérez, Salvador Morales, Mario Antonio Ponce López, Francisco Antonio Prudencio, Norman Noel Quijano González, Óscar Edgardo Mixco Sol, Carlos Armando Reyes Ramos, Dolores Alberto Rivas Echeverría, Ileana Argentina Rogel Cruz, Federico Guillermo Ávila Qüehl, Héctor Ricardo Silva Arguello, Juan de Jesús Sorto Espinoza, Donato Eugenio Vaquerano Rivas, María Patricia Vásquez de Amaya, Jorge Alberto Villacorta Muñoz, Juan Enrique Perla, Santiago Ricardo González, Mario Tenorio, Vidal Carrillo y Ernesto Dueñas.

DECRETA la siguiente:

## **LEY DE CREACIÓN DEL FONDO DE PROTECCIÓN CIVIL, PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE DESASTRES**

Art. 1. Créase el Fondo de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, como una entidad de Derecho Público, con personería jurídica y patrimonio propio, gozando además de autonomía administrativa y financiera, en el ejercicio de sus funciones quien en adelante podrá denominarse FOPROMID.

La administración de FOPROMID le corresponderá al Ministro de Hacienda o quien haga sus veces, quien podrá delegar mediante Acuerdo Ejecutivo la citada responsabilidad.

Art. 2. El Patrimonio de FOPROMID estará constituido de la siguiente manera:

- a) Un aporte inicial proveniente del Presupuesto General del Estado, el cual ascenderá a CUATRO MILLONES DE DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA;
- b) Donaciones de cualquier entidad nacional o extranjera;
- c) Además con las partidas asignadas en el presupuesto ordinario, monto que debe ser adecuado y suficiente;
- d) Aporte provenientes de cualquier otra fuente.

Art. 3. Los recursos financieros con que se constituye el FOPROMID; así como otros que se perciban en el futuro, deberán ser depositados en

una cuenta especial que deberá aperturar el Ministerio de Hacienda en una institución financiera.

Con el objetivo de viabilizar una gestión financiera ágil, expedita y óptima, también podrán aperturarse otras cuentas, que a criterio del responsable de la administración del FOPROMID, sean necesarias.

Art. 4. Los recursos del FOPROMID solamente podrán utilizarse en la prevención de desastres o en aquellos casos que demanden una oportuna y efectiva atención de emergencia ocasionada por desastres, sea que se trate de un evento que tenga impacto a nivel nacional o que las incidencias del mismo, afecten un espacio delimitado del territorio nacional.

En caso de calamidad pública provocada por un desastre, podrá solicitar un presupuesto de emergencia al Consejo de Ministros de acuerdo a lo previsto en la Constitución.

Art. 5. Cuando ocurra un siniestro que demande el apoyo urgente de recursos del FOPROMID, el Ministro de Hacienda, quien haga sus veces o el funcionario designado, previa solicitud del Ministerio de Gobernación procederá a transferir los recursos necesarios.

La transferencia de recursos a que se refiere el inciso anterior, deberá remitirse o depositarse, en el lugar o en la cuenta que al efecto indique el Ministerio de Gobernación.

Art. 6. Por la naturaleza de los eventos que serán atendidos por FOPROMID y mientras duren los mismos, no se aplicará lo establecido en la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, respecto a

las adquisiciones de bienes y servicios que se requieran para atender la emergencia, que para tal efecto se haya declarado.

Art. 7. Una vez levantada la emergencia que se hubiere declarado de conformidad al artículo anterior, las instituciones que hubieren recibido recursos del FOPROMID, procederán a realizar la correspondiente liquidación de los mismos, anexando la documentación por cada liquidación realizada.

Una vez practicada la liquidación a que se refiere el inciso anterior, los saldos existentes si los hubiere, deberán depositarse en la cuenta que indique el Ministro de Hacienda, quien haga sus veces o el funcionario designado.

La documentación de dicha liquidación deberá ser remitida al Ministerio de Gobernación, quien deberá remitirla al Ministerio de Hacienda, para su verificación y registro en la contabilidad del FOPROMID.

Art. 8. El FOPROMID, estará exento del pago de todo tipo de impuesto de carácter fiscal o municipal.

Art. 9. El Presidente de la República deberá aprobar el Reglamento de la presente Ley, dentro de los 90 días posteriores a la vigencia de ésta.

Art. 10. Facúltase al Ministerio de Hacienda para que pueda emitir los instructivos que sean necesarios, para facilitar el manejo operativo de los recursos del Fondo a que se refiere la presente Ley.

Art. 11. El Ministro de Hacienda designará a un funcionario responsable del control contable de los recursos del Fondo, pudiendo contratar los servicios profesionales privados para realizar auditorías externas de las operaciones del FOPROMID.

Art. 12. La Corte de Cuentas de la República dentro de sus facultades legales, deberá practicar auditoría externa, financiera y operacional, o de gestión de las operaciones del FOPROMID.

Art. 13. La presente Ley entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial.

DADO EN EL PALACIO LEGISLATIVO. San Salvador, a los dieciocho días del mes de agosto del año dos mil cinco.

CIRO CRUZ ZEPEDA PEÑA  
PRESIDENTE

JOSÉ MANUEL MELGAR HENRÍQUEZ  
PRIMER VICEPRESIDENTE

JOSÉ FRANCISCO MERINO LÓPEZ  
TERCER VICEPRESIDENTE

MARTA LILIAN COTO VDA. DE CUÉLLAR  
PRIMERA SECRETARIA

JOSÉ ANTONIO ALMENDÁRIZ RIVAS  
TERCER SECRETARIO

ELVIA VIOLETA MENJÍVAR  
CUARTA SECRETARIA

# ● ● Valoraciones iniciales acerca de la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres

San Salvador, noviembre de 2005

## I. INTRODUCCIÓN

Las presentes valoraciones son el resultado que se desarrolló con el objetivo de dar respuesta a uno de los vacíos identificados durante el Foro Nacional: “Vulnerabilidad en El Salvador: causas y propuestas para su transformación”, realizado en octubre recién pasado, en el cual se indicó la necesidad de conocer y divulgar los contenidos de la “Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres”, como elemento prioritario para establecer líneas de acción institucional y comunitaria en el tema de la Gestión de Riesgos, dado que es el marco referencial de la institucionalidad pública actual en este tema.

Las comunidades participantes del ahora denominado Foro Permanente para la Transformación de la Vulnerabilidad en El Salvador y las organizaciones acompañantes estamos comprometidos en cambiar la visión predominantemente asistencialista por una visión de prevención de desastres, desde un enfoque de Gestión del Riesgo, que considere estrategias y políticas eficaces en este cambio de visión.

Actualmente damos especial atención al enfoque de derechos humanos, por lo que consideramos importante saber de que manera los estados regulan y se involucran en la prevención y la atención a desastres que según la legislación vigente es una obligación estatal. Se hace necesario, entonces, conocer las leyes del país y su desarrollo, puesto que la disminución y prevención de riesgos se encuentra íntimamente ligada con las condiciones y la calidad de vida de los pobladores de un determinado lugar.

El Foro Permanente para la Superación de la Vulnerabilidad se plantea como un desafío superar la falta de información o desconocimiento en las comunidades, sobre la nueva ley aprobada en el tema de los riesgos y desastres. Con esta publicación se inician los esfuerzos para estudiar y dar a conocer dicha ley, a fin de que haya una mayor claridad y dominio del tema en su aspecto jurídico, puesto que incluso el gobierno parece haber embrollado términos al emplear al “COEN” durante la las recientes emergencia vividas en el ámbito nacional y no la instancia generada por la ley ya vigente.

Este conversatorio tuvo como objetivos:

- Compartir comentarios, propuestas y reformas de ley.
- Obtener comentarios varios que permitan un mayor enriquecimiento de la discusión.
- Divulgar la ley a través de su publicación incluyendo una evaluación crítica de la misma surgida a partir de las ideas de los participantes y que sirva como referencia para quienes leerán la ley.

El programa se desarrolló de la siguiente manera:

- Comentarios sobre la ley aprobada, a cargo del Dr. Víctor Hugo Mata
- Primeras propuestas de reforma sobre la Ley Aprobada: Ulises Jarquín y Dr. Ángel Ibarra.
- Reacciones y valoraciones a los comentarios y propuestas de reforma.

## II. COMENTARIOS SOBRE LA LEY APROBADA

La ley aprobada presenta serios vacíos en términos de visión y conceptualización, los cuales debilitan su capacidad de acción en el tema de la prevención de desastres, pero también contiene algunos espacios de oportunidad que, adecuadamente trabajados, pueden constituirse en fortalezas y espacios de acción.

### A. Vacíos de la ley

- **La no efectividad de la ley.** La ley es válida porque fue aprobada por la Asamblea Legislativa, pero aún no es efectiva (no se aplica): la ineficacia de la Ley no reside en los gobernados, sino en sus gobernantes.

Algunos elementos que no permiten que la ley sea efectiva los constituyen:

- ❖ La ausencia de nombramiento del director de la Comisión Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres.
- ❖ El no establecimiento de la Comisión Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres.

Si esta instancia y su director no son nombrados no será posible activar los otros organismos dependientes en el sistema (comisiones departamentales, municipales y comunales, así como el Consejo Asesor)

- ❖ La ausencia del reglamento que de vida al Consejo Asesor (integrado por instancias tales como el Sistema Nacional de estudios Territoriales -SNET- y facultades de ingeniería de algunas universidades)

- ***El aspecto “reactivo” de la ley:*** en la cual no existe un avance sensible en los mecanismos de “prevención” que es lo más importante en materia de gestión del riesgo. Sin prevención, una ley de esta naturaleza no tiene contundencia, porque en cada emergencia la actividad del ente generado por la ley que es la Comisión Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres tendrá un desgaste grande, además de faltar directamente a los derechos de la población.
- ***Una ley de esta naturaleza debe tener un mayor carácter preventivo.***

El daño al medio ambiente implica la violación al derecho a la vida digna, a la salud ambiental, a la integridad y a la seguridad, por lo que se vuelve urgente solventar estos vacíos dentro de una ley que va destinada a la incidencia directa en el medio ambiente a través de la gestión y prevención de desastres.

Una adecuada prevención y mitigación del riesgo protege directamente los diferentes niveles de vida de la población, así como una serie de derechos de cada salvadoreño: el derecho a la vida, a la salud, a una vivienda adecuada tal como lo define la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Cada uno de estos derechos son violentados por el estado cuando no genera condiciones propias de vida y entra en contradicción con los tratados firmados a nivel internacional, como los firmados en el Marco de Acción de Hyogo para el 2015, aprobado en la Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres celebrada en Kobe, Japón.

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos juega aquí un importante papel, puesto que está llamada a recordar y exigirle al Estado su deber en la prevención de desastres, así como en la difusión y divulgación de la información a toda la población a fin de que conozca cuáles son los peligros a los que se somete y las posibilidades con que cuenta para enfrentarlos. También tiene como responsabilidad exigir al Estado la no violación o vulneración de los derechos de todos y todas establecidos en la constitución y en los tratados internacionales el que deberá poner en práctica todas las medidas a efecto que todas las personas tengan derecho a participar, individual y colectivamente en la formulación de las decisiones que atañen directamente a su medio ambiente.

Por otra parte, el enfoque estatal debe comenzar a manejar el concepto de ***“víctima” desde el punto de vista de la prevención:*** “toda persona que se encuentra en riesgo” y no solamente un enfoque reactivo que considera víctimas a aquellas personas afectadas directamente por un desastre.

Es necesario no olvidar las responsabilidades que el gobierno salvadoreño ha asumido con los gobernados a través de la Constitución Política de la República y de los diversos tratados internacionales que han sido ratificados, de forma que como ciudadanía se pueda exigir el fiel cumplimiento de los mismos.

- ***Esta ley no se discutió en la Comisión de Medio Ambiente*** de la Asamblea Legislativa sino en la de Legislación y Puntos Constitucionales, lo que genera algunos traslapes que deben

resolverse, por ejemplo: el Plan de Prevención y Contingencia Ambiental Planteado en la Ley del Medio Ambiente debe ser elaborado por el COEN, pero la ley de protección civil, prevención y mitigación de desastres aprobada plantea que debe ser formulado por la Comisión Nacional. Por lo que se debe hacer un análisis de ambas leyes para verificar y resolver cruces o elementos en los que puedan aparecer contradictorias o no complementarias.

- **No se retoma el tema de derecho a acceso a la información** por cualquier vía, el cual comprende: dar, recibir y pedir, de forma certera y científica *la información oportuna*, y no se reduce solamente a informar a través de los medios de comunicación y ministerios la ubicación de albergues y la cantidad de damnificados o muertos.
- **No se plantea el derecho de acceso a la justicia.** La ley defiende los intereses del mercado eliminando artículos referidos a la sanción a los especuladores en el momento de una emergencia, se eliminaron los derechos de la población y se centralizó todo mecanismo de control eliminando las posibilidades de contraloría social.
- **Es necesario reconocer y fortalecer el rol de las municipalidades y las comunidades como actores**, en su Art.28 la ley dice que: “La prevención y la mitigación de los desastres, así como el servicio público de protección civil se realizará en los departamentos, los municipios...”, sin embargo excluye el fortalecimiento de capacidades de las municipalidades dirigido,

sobre todo, a que no se le den recursos económicos para cumplir dicha labor.

Por otra parte, en el Art. 15 se habla de Las Comisiones Comunales, las cuales estarán integradas por las organizaciones de las comunidades reconocidas de acuerdo con el Código Municipal, pero este último sólo reconoce las Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADESCO), por lo tanto parece existir una contradicción entre el Código y la Ley. Quizá este es el momento oportuno para resolver tales confusiones puesto que se están discutiendo reformas al Código Municipal.

### ***B. Oportunidades que presenta la ley***

Existen algunas disposiciones en la ley que podrían potenciarse, en el caso de que una reforma no fuese posible en el corto plazo:

- ***La posibilidad de las acciones civiles por daños y perjuicios.*** La ley deja un gran vacío en esta área puesto que no se desarrolla esta posición, por lo que podría dificultar su aplicación por un tribunal: no se sabe quién tiene derecho para hacerlo, cuál es el tribunal competente, contra quién se entablaría la acción, entre otros. Se señala entonces la posibilidad de ser escuchados cuando se tenga información de posibles desastres, pero no se le da la fuerza necesaria.

Es necesario potenciar los derechos de la ciudadanía que establece la ley de forma que se puedan litigar a través de un tribunal a través de un elemento civil, para prevenir desastres.

- **Entre las facultades de la Comisión Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres se encuentra la recomendación de construcción o demolición de una obra ante el ente gubernamental encargado (alcaldía por ejemplo).** Es posible por lo tanto, bajo esta disposición, que una comunidad pida a la Comisión Nacional una construcción o demolición y si dicha Comisión no responde, intentar una acción contenciosa administrativa.
- La Ley tal como está aprobada sí tiene posibilidades de trabajo con la población a través de los comités locales, espacio en el cual las ONGs podrían comenzar a trabajar a través de la difusión del conocimiento a la población.

### III. PRIMERAS PROPUESTAS DE REFORMA SOBRE LA LEY APROBADA

En el esquema de la ley propuesta se cambiaron sobre todo 3 aspectos:

- La organización del Sistema:** la ley aprobada define un sistema de protección civil, prevención y mitigación de desastres de naturaleza centralista, excluyendo a COMURES y a la procuraduría de derechos humanos del sistema e incluyendo a la fuerza armada y la ANEP.
- El Plan de implementación del sistema:** no se cumple el plan propuesto, se movieron los plazos definidos y se acomodaron a la conveniencia del ejecutivo. En algunos casos no aparecen o son imprecisos quedando a criterio del director del sistema.

- El fondo:** la reforma de ley suprime y traslada el fondo a la ley de creación del fondo aprobada como un paquete junto a la ley de protección civil, limitando la autonomía y no establece cual será la partida presupuestaria para el sistema y el origen de la misma.

La propuesta de reforma se dirige hacia la corrección de estos elementos. Así, de la ley aprobada se deben aprovechar:

- Los principios que orientan la interpretación y aplicación de esta Ley (contenidos en el Art. 3), a los cuales no se les hizo cambio alguno por lo que representan una oportunidad de apropiación y adecuada ejecución y reforma de la ley.
- La figura de organización de comités comunales para la prevención de desastres y protección civil, la cual permitirá una acción acorde a las necesidades locales de la población.

La propuesta inicial de reforma abarca un total de 34 artículos entre reformados y nuevos, lo cual constituye más del 50% de la ley aprobada, que en su totalidad contiene 55 artículos. 7 de los artículos propuestos en la reforma tienen que ver con la creación del fondo, dirigidos hacia la unificación de leyes y no a la coexistencia de dos leyes separadas que abordan la misma temática.

Algunas de las reformas propuestas incluyen:

- **En el sistema:**
  - Se propone rescatar la figura de comisiones regionales de prevención de desastres, que fue eliminada en la ley aprobada.
  - De igual forma se hace énfasis en ampliar el rol del Consejo Asesor, que actualmente aparece sólo como figura de apoyo sin rol alguno dentro de la parte organizativa.
  - La ley define un sistema de protección civil, prevención y mitigación de desastres de naturaleza centralista, sin embargo, dicho sistema debería ser una instancia con el rango de Secretaría de Estado no una instancia de 3ª categoría del Ministerio de Gobernación. Por lo tanto, se propone que el sistema salga de la Sede de gobernación y se vincule directamente con la presidencia de la República.
  - Por otra parte, es necesario que el presidente del consejo departamental de alcaldes asuma la dirección del mecanismo a nivel departamental. Se requiere que la decisiones no solo recaigan en los gobernadores departamentales.
- **En el plan:**
  - Se retoma y rescata el espíritu inicial de elaborarlo en los primeros 6 meses, además de aclarar quién lo elabora y cuál es el mecanismo y el rol de las entidades municipales y departamentales dentro del mismo.

- Se requiere que el plan nacional sea de abajo para arriba, partiendo de las situaciones de vulnerabilidad local.
- **En el fondo:**
  - Se busca unificar el espíritu en una sola ley donde el fondo aparece como la parte financiera para el sostenimiento de planes y políticas de prevención y mitigación de desastres.
  - Hay que derogar ley del Fondo para la protección civil y mitigación de desastres (FOPROMID) e incorporarlo a la ley de protección civil, prevención y mitigación de desastres.
  - Por otra parte, se rescatan los derechos de la población de pedir informe de gastos y que éstos sean publicados.
  - Mientras que en los deberes ciudadanos se incluye la responsabilidad civil en la prevención y mitigación de desastres, responsabilidad de los medios de comunicación de informar adecuadamente y responsabilidad de empresarios de presentar estudios de impacto ambiental y análisis de riesgos para que sean aprobadas las obras de construcción.