

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, Y GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL, A CARGO DEL DIPUTADO FRANCISCO ALFONSO DURAZO MONTAÑO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

El suscrito, Alfonso Durazo Montaña, diputado federal en la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano, somete a consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción I del artículo 19 y los párrafos primero y segundo del artículo 37; que adiciona una fracción LVIII al artículo 2 y una fracción XI al artículo 114, así como un tercer párrafo al artículo 58; y que reforma el primer párrafo del artículo 63 de la Ley General de Protección Civil.

Esta iniciativa se presenta en los siguientes términos, a efecto de reunir los elementos exigidos por el numeral 1 del artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados de este honorable Congreso de la Unión:

I. Planteamiento del Problema que la Iniciativa Pretende Resolver y Argumentos que la Sustentan.

— Principales antecedentes históricos de la Protección Civil en México.

Los desastres se definen en la Ley de la materia como el resultado de la ocurrencia de uno o más agentes perturbadores severos y o extremos, concatenados o no, de origen natural o de la actividad humana, que cuando acontecen en un tiempo y en una zona determinada, causan daños y que por su magnitud exceden la capacidad de respuesta de la comunidad afectada.¹

Las características de los desastres en general se concentran fundamentalmente en su inevitabilidad, imprevisibilidad, recurrencia cíclica, incremento de intensidad y frecuencia, estacionalidad relativa, concentración geográfica e impacto asimétrico.

Cabe mencionar, por ejemplo, los sucesos provocados por la erupción del volcán Chichonal en Chiapas, en 1982; la explosión de tanques de almacenamiento de gas en San Juan Ixhuatepec, Estado de México, en 1984; los sismos del 19 y 20 de septiembre en la Ciudad de México, en 1985, como antecedentes inmediatos de la creación en 1986, del Sistema Nacional de Protección Civil, Sistema que representa una respuesta civil a emergencias de esta índole y sirvió para desarrollar la cultura de la protección civil tan necesaria en toda la población.

Posteriormente a dichos acontecimientos, en nuestro país se genera una reorganización en materia de Protección Civil, creándose Comisiones, Comités y Subcomités al interior de la Secretaría de Gobernación para establecer el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC).

Dicho sistema, se constituyó en un agente regulador, concebido como el conjunto orgánico que propuso la articulación de Planes, Programas y recursos que establecían estructuras y relaciones funcionales entre las dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno, así como con la sociedad civil a fin de llevar a cabo acciones en común en materia de Protección Civil.

— Efectos económicos de los desastres

Al materializarse algún tipo de fenómeno que genere un desastre, incide directamente en pérdidas de carácter económico que se materializan en la dislocación general de la actividad productiva y pérdida de productividad; en la distribución desigual de las pérdidas económicas entre el sector público y privado; en pérdidas significativas en la producción agropecuaria; en la dislocación de las cadenas de suministro y abastecimiento; en la fractura de redes de distribución y transporte; en la interrupción de los servicios financieros y de telecomunicaciones a nivel regional, generando una severa lentitud en la recuperación integral en el mediano y largo plazo, existiendo incluso costos irre recuperables.

Derivado de las consideraciones fenomenológicas anteriores, es posible determinar que la finalidad de la Protección Civil, radica desde su instauración en brindar protección a la sociedad ante un eventual desastre provocado por fenómenos naturales o humanos, a través de acciones que reduzcan o eliminen la pérdida de vidas humanas, la destrucción de bienes materiales y el daño o la interrupción de las funciones esenciales de la sociedad. Lo anterior, mediante acciones tendientes a establecer Programas, Planes, Métodos, Procedimientos, Acuerdos, Convenios, Leyes y Reglamentos² que permitan su ejecución de manera conjunta, eficaz y expedita, en beneficio inmediato de los ciudadanos.

Sin embargo, en momentos difíciles como los antes descritos, la falta de capacitación y recursos de los servicios de emergencia, así como la inoperancia de mecanismos de prevención, han hecho que la participación de la sociedad civil tome especial importancia, tomando plena conciencia de la importancia que tiene la Protección Civil.

Parte fundamental de la eficiencia del Sistema Nacional de Protección Civil se sustenta en la oportunidad con la cual puedan atenderse las necesidades de la población ante la eventualidad de un desastre natural, a través de acciones que reduzcan o eliminen la pérdida de vidas, la afectación de la capacidad productiva, la destrucción de bienes materiales, el daño a la naturaleza, así como la interrupción a las funciones esenciales de la sociedad.³

El 19 de septiembre de 1988, se determinó la creación del Centro Nacional de Prevención de Desastres teniendo el carácter de un Organismo Administrativo Desconcentrado y jerárquicamente subordinado a la Secretaría de Gobernación, quien aporta la estructura organizacional y provee los recursos para su operación.

En materia normativa, la primera Ley General de Protección Civil fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo del 2000 para hacer frente, asistir a la población y prevenir cualquier contingencia; misma que contemplaba la inclusión del Fondo de Desastres y el Fondo para la Prevención de Desastres en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación con los montos para la operación de cada uno de ellos, conforme a las disposiciones aplicables, cuya coordinación compete a la Secretaría de Gobernación,⁴ definiendo los diferentes agentes destructivos que pueden producir riesgo, emergencia o desastre, como los fenómenos geológicos, hidrometeorológicos, sismos, erupciones volcánicas, aludes, maremotos, deslaves, sequía atípica e impredecible, ciclón (en sus diferentes manifestaciones: depresión tropical, tormenta tropical y huracán, lluvia torrencial, nevadas y granizadas, inundación atípica, tornado, así como incendios forestales.

Cabe señalar que se podrá cubrir con cargo al Fondo de Desastres Naturales (Fonden) o al Fideicomiso del Fondo, los daños derivados de cualquier otro fenómeno natural o situación climatológica inédita e imprevisible, con características similares a los desastres antes señalados en términos de su origen, periodicidad y severidad en los daños, así como otros desastres naturales no especificados.

Las características, el tipo de apoyo, el porcentaje que corresponderá al Gobierno Federal, a los Gobiernos Estatales y a los Gobiernos Municipales se describen en las reglas de operación que para efecto emita el Poder Ejecutivo Federal en el siguiente orden: cobertura a infraestructura pública; Cobertura a incendios Forestales; Cobertura a bosques, áreas naturales protegidas, zonas costeras, cauces de ríos y lagunas; apoyo a población damnificada y Cobertura al patrimonio arqueológico, artístico e histórico.⁵

Cabe señalar que el Fondo de Desastres Naturales (Fonden) era considerado un instrumento financiero que dentro del Sistema Nacional de Protección Civil, a través de las Reglas de Operación del propio Fondo y de los procedimientos derivados de éstas, integraba un proceso respetuoso de las competencias, responsabilidades y necesidades de los diversos órdenes de gobierno, cuya finalidad, bajo los principios de corresponsabilidad, complementariedad, oportunidad y transparencia, era apoyar a las entidades federativas, así como a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en la atención y recuperación de los efectos que produjera un fenómeno natural, de conformidad con los parámetros y condiciones previstos en sus Reglas de Operación, atendiendo los efectos de desastres naturales imprevisibles, cuya magnitud superara la capacidad financiera de respuesta de las Dependencias y Entidades Paraestatales y de las Entidades Federativas.

La dinámica de asignación de recursos de dicho Fondo consiste en brindar apoyo a las Entidades Federativas y el Distrito Federal a través del Fondo revolvente a la población que pudiera verse afectada, ante la inminencia de un desastre natural que ponga en peligro la vida humana.

En forma complementaria, apoyar dentro de una determinada zona geográfica, la reparación de daños de los bienes públicos, cuyo uso o aprovechamiento no haya sido objeto de concesión o de figuras análogas y que en la Ley o Reglamento correspondiente no se haya especificado la obligación de aseguramiento; apoyar complementariamente el combate de incendios forestales y realizar las acciones tendientes a rehabilitar las zonas afectadas por estos desastres.

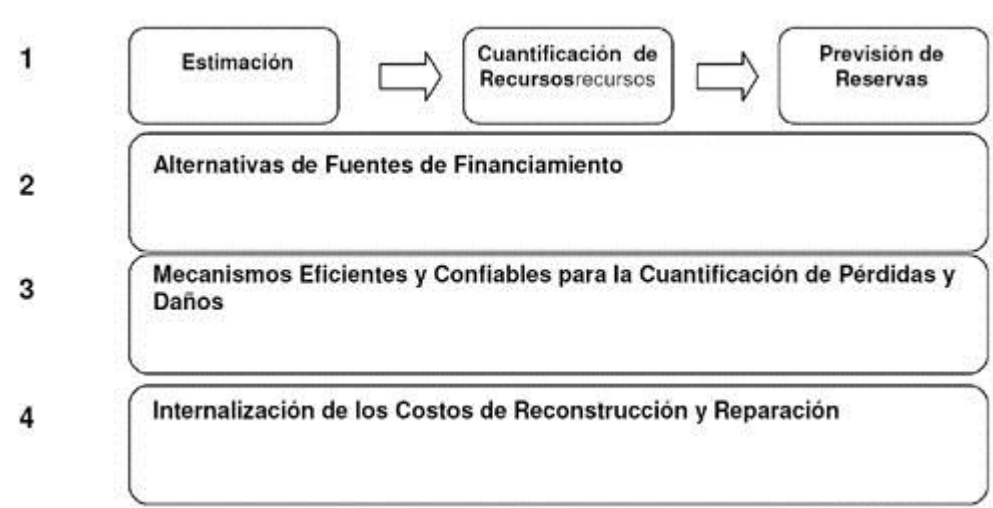
De igual manera, se utiliza para mitigar los daños a las viviendas de la población de bajos ingresos, sin posibilidades de contar con algún tipo de aseguramiento público o privado, afectadas por un desastre natural y compensar parcialmente las pérdidas de ingresos de la población afectada por un desastre natural, generando fuentes transitorias de ingreso.

Otra finalidad de su asignación es consolidar, reestructurar o, en su caso, reconstruir, por los medios que determinen en lo que corresponda al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, al Instituto Nacional de Antropología e Historia y al Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos considerados como tales por Ley o por declaratoria.

A su vez, se pretende apoyar de manera transitoria a Dependencias y Entidades Paraestatales para la reparación de infraestructura asegurada, en tanto éstas reciben los pagos correspondientes de los seguros, de conformidad con la Legislación Federal aplicable; asimismo, cubrir el diferencial resultante entre los reembolsos de los seguros y el costo de la restitución de las obras federales afectadas, con excepción de los deducibles.

— Análisis del impacto presupuestario y financiero de los desastres naturales

Para la asignación, ya sea del Fondo de Desastres Naturales o cualquier otro tipo de financiamiento Federal al presentarse cualquier fenómeno que genere un desastre, es necesario realizar un análisis como a continuación se observa:

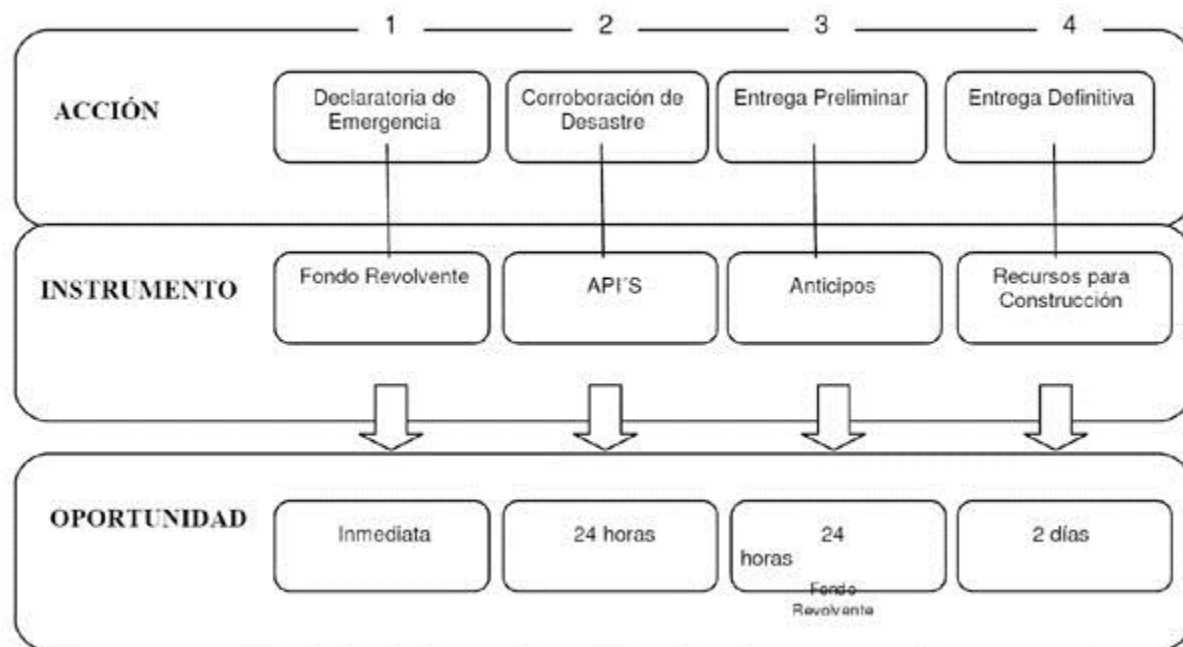


— Requisitos para el uso de los recursos en la atención de los desastres naturales

1. Esquema solidario para la reparación de daños y obras de reconstrucción.
2. Coordinación intergubernamental entre los tres órdenes de gobierno.
3. Oportunidad (tiempos de respuesta).

4. Suficiencia Presupuestaria.
5. Transparencia.
6. Focalización/ Sectorización.

— Oportunidad para otorgar recursos por medio del Fondo de Desastres Naturales (Fonden).



Los apoyos que se otorgan a través del Fondo de Desastres Naturales son: Fondos Revolventes, Fondos y Reservas Especiales para atender emergencias, apoyos parciales inmediatos, anticipos, apoyos transitorios, otorgamiento de recursos al 100% para la infraestructura federal, otorgamiento de recursos al 50% para la infraestructura estatal, apoyos para esquemas de transferencia de riesgos a nivel federal, apoyos para desarrollar una gestión integral de riesgos, apoyos para proyectos preventivos, apoyos para otros programas federales (PET, Hábitat, etcétera) y apoyos para la adquisición de equipo especializado.

Las fuentes del gasto Federal que integran dicho Fondo consisten en recursos presupuestarios anuales (programados y subejercicios); ingresos excedentes; recursos del patrimonio del Fideicomiso del Fonden (incluyendo rendimientos financieros); ahorros y recuperación de apoyos.

— Análisis de la problemática presupuestal a través del Estado de los recursos federales autorizados para la atención de desastres naturales

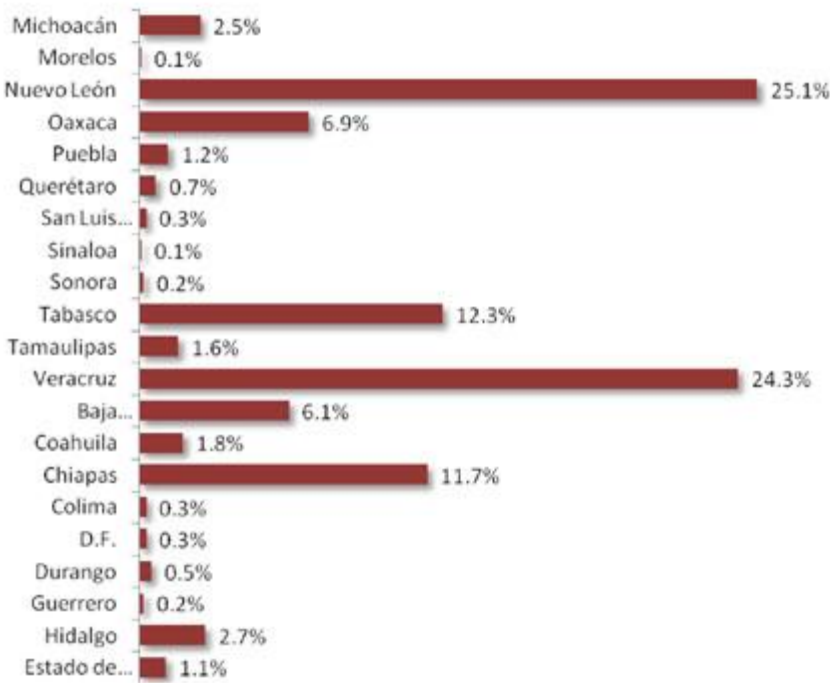
Con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y el más reciente proceso de Fiscalización del gasto público Federal, para 2010, los recursos destinados para la atención de desastres naturales ascendieron a 14 mil 838 millones de pesos. De este monto, 150 millones de pesos se autorizaron con cargo en los recursos del Programa Fondo de Desastres Naturales del Ramo General 23 “Provisiones Salariales y Económicas” y 14 mil 688 millones de pesos a través del Fideicomiso 2003 del Fondo de Desastres Naturales.⁶

Los desastres naturales en 2010 propiciaron que el Gobierno Federal destinara recursos adicionales por 20 mil 299.5 millones de pesos, motivando que en dicho ejercicio fiscal, se verificara una aportación al Fondo de Desastres Naturales por 23 mil 987.4 millones de pesos, autorizándose durante ese año 11 proyectos preventivos a los que se les destinaron 289 millones de pesos con cargo al Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN) y se contrató un esquema de protección financiera por 290 millones de dólares con cobertura para

terremotos y huracanes provenientes del Océano Pacífico y el Océano Atlántico, como parte de la estrategia preventiva.⁷

A través del Fondo de Desastres Naturales, se autorizaron casi 9 mil millones de pesos para atender infraestructura dañada por los desastres naturales. Los Estados que más recursos recibieron fueron Baja California (2 mil 272 millones de pesos) y Veracruz (2 mil 156 millones de pesos). Adicionalmente, esta estrategia se vio reforzada mediante la aportación de recursos por parte de los Estados.⁸

**PORCENTAJE DE RECURSOS OTORGADOS POR EL FONDEN A LOS ESTADOS
EN 2010 Y 2011**



Fuente:Elaborado con datos de la SHCP

En total, los recursos destinados a afrontar los efectos ocasionados por desastres naturales en 2011 ascendieron a 41 mil 816.2 millones de pesos; de los cuales, 142.9 millones provinieron del Programa Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN) del Ramo General 23. Provisiones Salariales y Económicas, y 41 mil 673.4 millones del Fideicomiso del Fondo de Desastres Naturales, de esta cantidad, 21 mil 400.0 millones fueron aportaciones autorizadas con base en los ingresos excedentes previstos en el artículo 19 fracción I de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de otras Aportaciones Federales del Ramo General 23; estos recursos se orientaron a apoyar a la población afectada y reparar la infraestructura pública dañada por desastres naturales ocurridos durante 2010 y 2011.

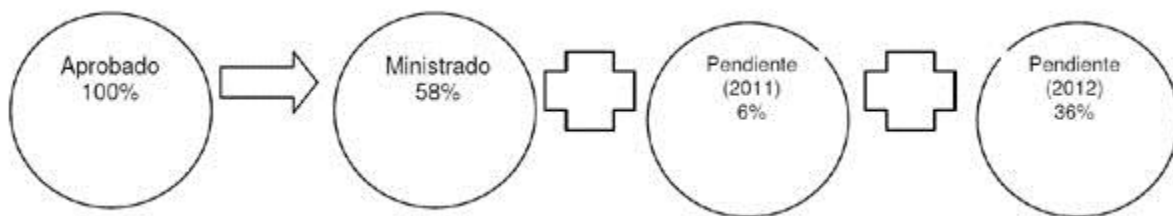
En el año 2011 se autorizaron en el Presupuesto de Egresos de la Federación recursos por 10 mil millones de pesos para el Programa del Fondo de Desastres Naturales del Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas, con el fin de atender los severos daños en la infraestructura pública causados por los fenómenos naturales ocurridos en México en 2010. Dichos recursos se transfirieron en su totalidad al Fideicomiso del Fondo de Desastres Naturales en el primer trimestre del año. De igual manera, los recursos autorizados al Programa del Fondo de Desastres Naturales del Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas por 10 mil millones de pesos, se transfirieron al Fideicomiso del Fondo de Desastres Naturales para continuar con la atención de infraestructura pública afectada por los fenómenos naturales ocurridos en ese año.⁹

Con cargo al Fideicomiso del Fondo de Desastres Naturales para el ejercicio fiscal 2011, se aplicaron 10 mil millones de pesos para continuar con las acciones de reparación y reconstrucción de infraestructura pública; y 142.9 millones por concepto de remanentes se transfirieron para la atención de desastres naturales.

Los recursos autorizados con cargo al Fideicomiso del Fondo de Desastres Naturales se distribuyeron de la siguiente manera:

- 13 mil 880.4 millones de pesos, a la reconstrucción de infraestructura pública dañada principalmente por el paso del huracán Jova; 13.1 millones al desarrollo de Estrategias de Gestión Integral de Riesgos; 1 mil 551.2 millones se erogaron a través del Fondo Revolvente para la adquisición de suministros de auxilio en situaciones de emergencia y desastre ocasionados por fenómenos naturales; y
- 32.8 millones se autorizaron para la compra de equipo especializado para la prevención y atención de desastres naturales; 21 mil 400.0 millones se autorizaron con cargo tanto a ingresos excedentes previstos en el Artículo 19, fracción I, de la LFPRH, como a otras aportaciones federales del Ramo General 23, 4 mil 595.6 millones a la contratación de esquemas de transferencia de riesgos catastróficos para la protección del patrimonio del Fideicomiso del Fondo de Desastres Naturales y a la asistencia técnica por parte del Banco Mundial, y 200.3 millones de pesos se autorizaron al Programa de Empleo Temporal a cargo de la Sedesol.

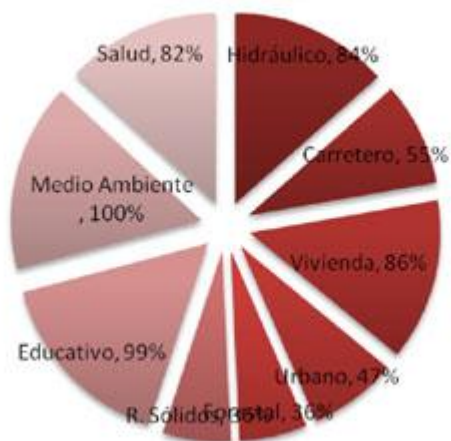
Como se observa, durante 2010 y 2011, el Fondo de Desastres Naturales al día de hoy ha ministrado el 58% , quedando pendiente el 42% de recursos programados para este año y para 2012:



Para el ejercicio fiscal de 2012 en el Presupuesto de Egresos de la Federación se autorizaron al Programa Fonden del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas, recursos por 5 mil 296 millones de pesos a fin de continuar atendiendo los daños en la infraestructura pública causados por los fenómenos naturales ocurridos en México en 2010 y 2011, así como los que eventualmente se presenten en 2012.¹⁰

En el periodo enero-junio de 2012, las Entidades Federativas que recibieron mayores recursos para la atención de daños ocasionados por fenómenos naturales fueron, en orden decreciente, Tabasco, Veracruz, Nuevo León, Hidalgo, Oaxaca y Chiapas, a las que en conjunto se les autorizaron 7 mil 171 millones de pesos, monto que representó 75.8% del total. Los recursos permitieron llevar a cabo acciones de reconstrucción y restitución de infraestructura dañada principalmente por las lluvias severas e inundaciones que se presentaron en 2010 y 2011; los movimientos de ladera que se registraron a partir de 2010; el huracán Jova y la sequía severa que sufrieron varias entidades federativas en 2011, así como los daños causados por los sismos del 10 de diciembre de 2011 y 20 de marzo de 2012 en Oaxaca y sus numerosas réplicas.¹¹

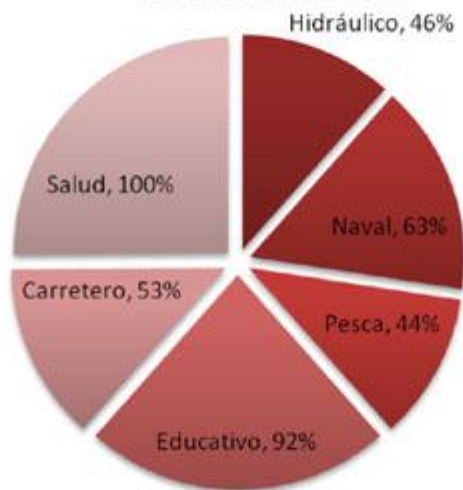
**PORCENTAJE DE RECURSOS DEL FONDEN MINISTRADOS EN INFRAESTRUCTURA ESTATAL
2010 Y 2011**



Fuente:Elaborado con datos de la SHCP

Gasto Federal Autorizado con cargo al Ramo 23 y al Fideicomiso del Fondo de Desastres Naturales por rubro de atención. En el periodo enero-junio de 2012 del total de recursos autorizados, el 42.4% (4 mil 007.8 millones de pesos) se destinó a la reconstrucción de infraestructura carretera; 43.1% (4,073.4 millones de pesos) a la restitución de infraestructura hidráulica y urbana; 4.5% (425.8 millones de pesos) a la adquisición de equipo especializado; 6.6% (621.7 millones de pesos) a la atención de infraestructura educativa y deportiva, de salud, vivienda, forestal, medio ambiente, naval y pesquera, y 3.4% (324 millones de pesos) a la atención de emergencias a través del Fondo Revolvente.¹²

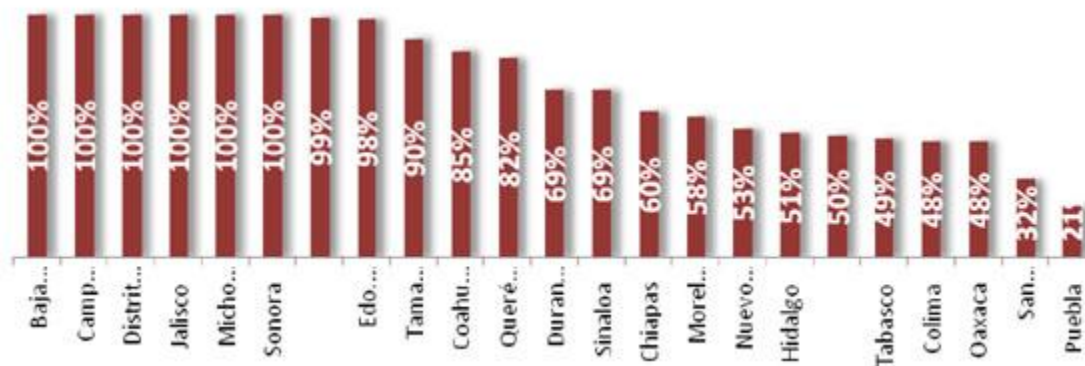
**PORCENTAJE DE RECURSOS DEL FONDEN MINISTRADOS EN INFRAESTRUCTURA
FEDERAL 2010 Y 2011**



Fuente:Elaborado con datos de la SHCP

Entre 2000 y 2011, los recursos del Fideicomiso del Fondo de Desastres Naturales experimentaron un fuerte crecimiento, lo que estuvo asociado a la presencia de números fenómenos naturales que afectaron al país en diferentes entidades federativas. Así, mientras en 2000 se ejercieron 4 mil 841 millones de pesos, para 2011 el monto se multiplicó hasta alcanzar los 41 mil 816 millones de pesos.

**PORCENTAJE DEL TOTAL DE RECURSOS DEL FONDEN MINISTRADOS POR LOS ESTADOS EN
2010 Y 2011**



Otro aspecto relevante a considerar en el presente estudio sobre la situación de la protección civil, es su diagnóstico, siendo necesario conocer las características de los fenómenos y su distribución geográfica, así como la manera en que impactan en la población, vivienda, infraestructura, agricultura y medio ambiente. Así las cosas, la prevención en materia de protección civil es un tema prioritario a atender por los tres órdenes de gobierno; sin embargo, diversos factores como la falta de recursos, principalmente en los Ayuntamientos, ha ocasionado que los diagnósticos y análisis para la determinación de riesgos naturales no haya avanzado lo debido; por ejemplo, el Centro Nacional de Prevención de Desastres reporta que tan sólo 23 municipios han publicado su respectivo Atlas de Peligros y Riesgos Nacionales, como se especifica en el siguiente cuadro:

**Municipios que han publicado su
Atlas de Peligros y Riesgos Naturales**

ESTADO	MUNICIPIO
Baja California	Mexicali
Baja California Sur	La Paz
	Los Cabos
Campeche	Campeche
	Escárcega
Chihuahua	Ciudad Juárez
Colima	Manzanillo
	Tecomán-Armería
Guanajuato	León
Guerrero	Acapulco
Morelos	Jiutepec
Oaxaca	San Juan Bautista Tuxtepec
Quintana Roo	Cozumel
	Chetumal
	Cancún
Sinaloa	Culiacán
Tamaulipas	Ciudad Victoria
Veracruz	Veracruz
	Córdoba
	Boca Del Río
	Tlacotalpan
	Poza Rica de Hidalgo
Yucatán	Mérida

Fuente: Atlas Nacional de Riesgos, CENAPRED
(<http://www.atlasnacionalderiesgos.gob.mx/>)

De lo anterior se concluye la necesidad de robustecer las medidas presupuestales para que la Federación apoye a los otros órdenes de gobierno en el cumplimiento de las obligaciones que les impone la Ley General de Protección Civil.

También es necesario un sistema integral de información, compuesto por bases de datos, que permita integrar y difundir los resultados de los análisis de peligro, de vulnerabilidad y de riesgo, teniendo como objetivo emitir recomendaciones para la oportuna toma de decisiones y establecer medidas de prevención y mitigación.

Las acciones que se deben llevar a cabo en corto plazo versan sobre la elaboración de nuevas Reglas Generales de Asignación de Recursos; diferenciar mecanismos de prevención y reacción, como reconstrucción y mejora, así como la calendarización de recursos.

— Necesidad de facilitar el acceso a los recursos federales por las entidades federativas

La importancia en la cuantía de los recursos financieros que la Federación destina para la atención de los desastres naturales significa una importante ayuda para las Entidades Federativas y para los Municipios que se ven afectados por este tipo de fenómenos. Por ello se precisa que, en el marco del Pacto Federal y del Sistema de Coordinación Fiscal, los referidos órdenes de gobierno tengan un fácil acceso a los fondos federales en la materia.

Sin embargo, número de requisitos que deben reunir las Entidades Federativas para la asignación de recursos provenientes del Fonden, impide la rápida liberación de presupuesto Federal, al tener que: a) solicitar a la

Secretaría de Gobernación la emisión de la Declaratoria de Desastre Natural, y b) presentar las constancias que acrediten su falta de capacidad financiera, que deberán estar suscritas por el titular de la Secretaría de Finanzas o equivalente en la Entidad Federativa.¹³

Una vez realizada la petición, la Dirección General del Fonden deberá solicitar la opinión técnica de los órganos especializados, dependiendo la naturaleza del fenómeno; una vez que se corroboren la ocurrencia del desastre, la Secretaría de Gobernación podrá emitir la Declaratoria de Desastre Natural respectiva.

En total, el plazo establecido es de diez días hábiles para evaluar los daños a partir de la instalación del Comité de Evaluación de Daños, pudiendo solicitar una ampliación adicional de 10 días, siempre que se encuentre debidamente justificada dicha petición.

Es menester señalar que la Declaratoria de Desastres Naturales se constituye en la manifestación pública por parte de la Secretaría de Gobernación, y a solicitud de alguna Entidad Federativa o Dependencia Federal, de que ha ocurrido un fenómeno natural perturbador en un lugar y tiempo determinado, mismo que ha causado daños tanto a la vivienda como a los servicios e infraestructura pública Federal, Estatal y/o Municipal. Todo de acuerdo a lo que determinan las Reglas de Operación del Fondo de Desastres Naturales.

Se trata de un requisito fundamental, para que las entidades federativas o las dependencias federales puedan acceder a los recursos del Fondo de Desastres Naturales, y así poder coparticipar con recursos para la normalización de los servicios públicos o reconstruir los daños sufridos en las viviendas de la población de bajos ingresos como a la infraestructura.

Como se observa, el Sistema Nacional de Protección Civil hace sumamente difícil el acceso a los recursos presupuestales contenidos en el Fondo de Desastres Naturales añadiendo a ello que los fondos destinados contaban con problemas operativos que los hacían poco funcionales y oportunos, siendo, además que el proceso para acceder a las ampliaciones que se han autorizado, retrasaban la canalización de los apoyos a los afectados, cuando en realidad se requiere celeridad y atención oportuna.

— El estado de la situación a la luz de la emisión de la nueva Ley General de Protección Civil.

Aunado a lo antes expuesto, existía un evidente desfase y desarticulación en las etapas de previsión, prevención y mitigación, careciendo de una política de continuidad en el manejo de los riesgos y desastres, sin contar con fondos en materia de prevención, capacitación, equipamiento y sistematización, observándose en los desastres naturales más recientes en el país la carencia de recursos necesarios para la debida rehabilitación de las áreas dañadas.

El constante reclamo tanto de la sociedad como de las autoridades involucradas con la ejecución de los recursos del Fondo de Desastres Naturales, hizo necesario establecer un marco jurídico-operativo que permita actuar con la debida oportunidad ante los estragos que ocasionan los fenómenos perturbadores.

Por ello, el 6 de junio del presente año dicha Ley fue abrogada para expedir la nueva Ley General de Protección Civil, misma que en la materia que nos ocupa, tomó en consideración el Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012, específicamente el punto 4 denominado *“Fortalecimiento del Sistema”*, del punto I, *“Diagnóstico de dicho programa”*, el cual manifiesta que *“toda vez que el actual Sistema Nacional de Protección Civil responde más a criterios de asistencia inmediata que a ejes de previsión, prevención, mitigación y continuidad, hace falta un enfoque sistémico y multisectorial ante los riesgos, desastres y crisis inherentes, que incluya a múltiples factores y variables del manejo del riesgo contemporáneo”*.¹⁴

Así, el estado de las cosas hizo necesario que la Ley de reciente publicación en el Diario Oficial de la Federación creara el “Fondo de Protección Civil”, incluyéndose éste en el Capítulo XIII, el cual establece que el Gobierno Federal otorgará subsidios a los Fondos de Protección Civil de las entidades federativas y, en su caso, Municipios y Delegaciones conforme a los recursos que sean aprobados para dicho fin en el Presupuesto de Egresos de la Federación, sin rebasar las aportaciones que hubiesen realizado en el ejercicio fiscal correspondiente los mismos.⁵

Con esta nueva ley, desaparece el Fondo de Desastres Naturales, estableciéndose para ello en el artículo noveno transitorio en un plazo no mayor a 90 días naturales a partir de la publicación de esta Ley, que el Ejecutivo Federal rinda un Informe del estado que guardan los recursos del Fideicomiso del Fondo de Desastres Naturales, y estos pasarán a formar parte de los instrumentos Financieros de Gestión de Riesgos.

Así, el Fideicomiso del Fondo de Desastres Naturales seguirá cumpliendo con los compromisos derivados de los instrumentos de transferencia de riesgos que contrató conforme a las disposiciones aplicables antes de la entrada en vigor de esta Ley, señalando que sólo se podrá dar por terminado y liquidar hasta que se cumplan todas las obligaciones y se ejerzan los derechos derivados de los instrumentos contratados, en los términos de las disposiciones aplicables, antes de la entrada en vigor de esta Ley, debiendo el Ejecutivo Federal en un plazo no mayor a los 90 días a partir de la publicación de la Ley, elaborar los lineamientos para que los Estados y el Distrito Federal puedan acceder a los recursos para cumplir con las obligaciones correspondientes.

En ese sentido, resulta conveniente identificar a través de una clave presupuestal única, los recursos que las diferentes instituciones e incluso los distintos órdenes de gobierno, destinan a las funciones de Protección Civil. Este hecho permitirá a los órganos fiscalizadores mejorar su labor y garantizar con ello una mayor eficiencia en la aplicación de dichos recursos.

Finalmente, como resultado de la excelente coordinación interparlamentaria entre la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y la Comisión de Protección Civil y derivado de la información brindada por la primera en la materia, la cual fue analizada y estudiada en reunión de trabajo de la Comisión de Protección Civil, se puede concluir válidamente, lo siguiente:

- El respeto de la evolución de la cultura de la protección civil en nuestro país, es necesario seguir reafirmando, a través del robustecimiento del marco normativo y la capacitación profesional;
- El conjunto de políticas públicas en el tema deben estar configuradas con un enfoque preventivo y no reactivo de acuerdo con las mejores prácticas internacionales en Protección Civil y a la lógica económico-presupuestal;
- Que respecto a la consolidación del Sistema Nacional de Protección Civil en México, es necesario potenciar procesos de coordinación institucionales que garanticen la eficiencia y eficacia de éste, respecto de cualquiera otra institución que pudiera coordinar esfuerzos, con relación a los desastres naturales. Lo anterior debe ser así porque se aspira a un Sistema altamente especializado;
- Derivado del análisis del impacto en las finanzas públicas por desastres naturales se desprende la necesidad permanente de fondos financieros suficientes, los cuales deberán en un principio estar garantizados por la Federación pero que una materia tan sensible también representa una obligación mancomunada en los tres órdenes de gobierno;
- Que el fenómeno de la excesiva burocratización para el acceso a los recursos del Fondo de Protección Civil puede tener como correlato, la pérdida de vidas humanas por la inamovilidad técnico-administrativo. Cabe mencionar que esta propuesta legislativa de ninguna manera soslaya el hecho de que anteriormente se han presentado fenómenos de opacidad en el manejo de recursos relacionados con la atención de contingencias naturales, pero también reconoce y confía en la suficiencia del trabajo de la Auditoría Superior de la Federación, para garantizar la adecuada aplicación de estos recursos.
- Que a pesar de los avances en el tema, continúa siendo un área de oportunidad de la Administración Pública de los 3 órdenes de Gobierno y el Distrito Federal, poder asignar presupuesto público Federal para la constitución de este Fondo de Protección Civil en las Entidades Federativas, con base en el Atlas de Riesgo. Lo anterior con el objetivo de evitar diacronías entre las necesidades reales de aquellos Estados con mayor propensión a sufrir desastres naturales y la asignación de recursos desde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en coordinación con la Secretaría de Gobernación.

Por lo anteriormente expuesto se considera necesaria la presentación de la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma la fracción I del artículo 19 y los párrafos primero y segundo del artículo 37; que adiciona una fracción LVIII al artículo 2 y una fracción XI al artículo 114; Así como que adiciona un tercer párrafo al artículo 58 y que reforma el primer párrafo del artículo 63 de la Ley General de Protección Civil.

— Materia de la iniciativa.

Por lo anterior, se propone reforma a las Leyes Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como a la Ley General de Protección Civil. La primera, a efecto de armonizarla con los nuevos lineamientos de la Ley General en cita.

Este honorable Congreso de la Unión, al emitir la nueva Ley General de Protección Civil, determinó procedente que cada Entidad Federativa estableciera un Fondo de Protección Civil Local que sería subsidiado por la Federación. Igualmente, con esa reforma, el Fideicomiso del Fondo de Desastres Naturales deja de tener existencia jurídica y, en su lugar, la Federación contratará seguros e instrumentos financieros de gestión de riesgos para afrontar las responsabilidades en la materia.

El artículo 7, fracción III, de la Ley General de Protección Civil establece expresamente que los instrumentos financieros referidos en el párrafo precedente se establecerán en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, lo que no acontece en la realidad. Por ello, se propone a esta Soberanía que armonice la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria conforme a los nuevos paradigmas establecidos en la Ley General de Protección Civil, especialmente en lo que hace al Fideicomiso del Fondo de Desastres Naturales y a los instrumentos financieros de gestión de riesgos.

Por otra parte, es evidente que las ayudas federales a las Entidades Federativas fueron significativamente simplificadas en la nueva Ley General de Protección Civil; sin embargo, existe un espacio de oportunidad normativa respecto al plazo que tiene la Secretaría de Gobernación para la emisión de la declaratoria de emergencia que, en la práctica, es el requisito que permite el acceso a los recursos públicos federales.

Cuando se trata de desastres naturales, el tiempo en tener acceso a los recursos que permitan afrontarlos de mejor manera, puede traer como consecuencia la pérdida o la conservación de vidas humanas, dependiendo de la oportunidad o retraso en el suministro de los recursos económicos federales.

Por ello, se propone establecer un plazo de 3 días naturales para que la Secretaría de Gobernación emita la declaratoria de desastre natural, independientemente de que se publique en el Diario Oficial de la Federación con posterioridad, como ya lo prevé la propia Ley General de Protección Civil en su artículo 61. Mientras que el plazo para que gobiernos de las Entidades Federativas y del Distrito Federal tengan acceso a los recursos tendentes a la atención de desastres naturales, será de hasta de 5 días naturales, contados a partir del día en que se emita la declaratoria de desastre natural. Por último, se propone que se prevea expresamente en la Ley General que nos ocupa, que el Ejecutivo Federal, deberá establecer trámites sencillos y plazos adecuados para atender las situaciones de emergencia o desastre en las disposiciones administrativas, que regularán los procedimientos, fórmulas de financiamiento y cofinanciamiento, así como los demás requisitos para el acceso y ejercicio de los recursos de los instrumentos financieros de gestión de riesgos.

II. Fundamento legal de la iniciativa

Esta iniciativa se presenta en ejercicio de las facultades que, al suscrito, en su calidad de Diputado Federal de la LXII Legislatura del H. Congreso de la Unión, le confiere los artículos 71 fracción II y 73 fracción XXIX-I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como 6º numeral 1, fracción I, 77 numeral 1 y 78 numeral 1 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

III. Denominación del proyecto de ley

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción I del artículo 19 y los párrafos primero y segundo del artículo 37; que adiciona una fracción LVIII al artículo 2 y una fracción XI al artículo 114; Así como que adiciona un tercer párrafo al artículo 58 y que reforma el primer párrafo del artículo 63 de la Ley General de Protección Civil.

IV. Ordenamientos a modificar

De la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria:

- Artículo 2, fracción LVIII (se adiciona);
- Artículo 19, fracción I (se reforma);
- Artículo 37, párrafos primero y segundo (se reforma); y,
- Artículo 114, fracción XI (se adiciona).

De la Ley General de Protección Civil:

- Artículo 58 último párrafo (se adiciona);
- Artículo 63, primer párrafo (se reforma).

V. Texto normativo propuesto

Artículo Primero. Se reforma la fracción I del artículo 19 y los párrafos primero y segundo del artículo 37; que adiciona una fracción LVIII al artículo 2 y una fracción XI al artículo 114; y, que deroga el tercer párrafo del artículo 37 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en los siguientes términos:

Artículo 2. Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. a LVII...

LVIII. Instrumentos Financieros de Gestión de Riesgos: son aquellos Programas y Mecanismos de Financiamiento y Cofinanciamiento con el que cuenta el Gobierno Federal para apoyar a las instancias públicas federales y Entidades Federativas, en la ejecución de proyectos y acciones derivadas de la gestión integral de riesgos, para la prevención y atención de situaciones de emergencia y/o desastre de origen natural.

...

Artículo 19. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, podrá autorizar erogaciones adicionales a las aprobadas en el Presupuesto de Egresos, con cargo a los excedentes que, en su caso, resulten de los ingresos autorizados en la Ley de Ingresos o de excedentes de ingresos propios de las entidades, conforme a lo siguiente:

- I. Los excedentes de ingresos que resulten de la Ley de Ingresos, distintos a los previstos en las fracciones II y III de éste y el artículo siguiente, deberán destinarse en primer término a compensar el incremento en el gasto no programable respecto del presupuestado, por concepto de participaciones; costo financiero, derivado de modificaciones en la tasa de interés o del tipo de cambio; adeudos de ejercicios fiscales anteriores para cubrir, en su caso, la diferencia entre el monto aprobado en el Presupuesto de Egresos y el límite previsto en el artículo 54, párrafo cuarto de esta ley; así como para la contratación de los seguros e instrumentos financieros de gestión de riesgos y para los subsidios a los Fondos Estatales de Protección Civil, de conformidad con la Ley de la Materia.

...

...

II. a V. ...

...

...

Artículo 37. En el proyecto de Presupuesto de Egresos de cada ejercicio fiscal deberán contemplarse recursos suficientes para el Fondo para atender a la población rural afectada por contingencias climatológicas así como para hacer frente a los compromisos de la Federación establecidos en la Ley General de Protección Civil, incluyendo el óptimo funcionamiento y operación de los Instrumentos Financieros de Gestión de Riesgos, con el fin de promover y apoyar la realización de acciones de orden preventivo; así como las orientadas tanto al auxilio de la población en situación de emergencia, como la atención de los daños provocados por los desastres de origen natural.

Las asignaciones en el Presupuesto de Egresos para los fines establecidos en este artículo, sumadas a las disponibilidades existentes en las reservas correspondientes, en su conjunto no podrán ser inferiores a una cantidad equivalente al 0.4 por ciento del gasto programable.

...

Artículo 114. Se sancionará en los términos de las disposiciones aplicables a los servidores públicos que incurran en alguno de los siguientes supuestos:

I. a X. ...

XI. Retención de forma injustificada de los recursos de los instrumentos financieros de gestión de riesgos por parte de los servidores públicos federales involucrados en el procedimiento de acceso.

Artículo Segundo. Se adiciona un tercer párrafo al artículo 58 y se reforma el primer párrafo del artículo 63, de la Ley General de Protección Civil.

Artículo 58. Para acceder a los recursos de los Instrumentos Financieros de Gestión de Riesgos, se deberá:

I. a III. ...

La Secretaría deberá emitir la declaratoria a que se refiere el artículo 59 de esta Ley, en un plazo no mayor a 3 días naturales contados a partir de la recepción de los documentos a que se refiere este artículo, con independencia de que su publicación se realice en un plazo diferente, de conformidad al segundo párrafo del artículo 61 de esta Ley.

Artículo 63. Las disposiciones administrativas, regularán los procedimientos, fórmulas de financiamiento y cofinanciamiento y demás requisitos para el acceso y ejercicio de los recursos de los instrumentos financieros de gestión de riesgos, constituidos para tal efecto. Dichas disposiciones administrativas establecerán trámites sencillos y plazos adecuados para atender las situaciones de emergencia o desastre de origen natural.

...

...

...

...

...

VI. Artículos transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. En tanto las entidades federativas no realicen las adecuaciones legales a que se refiere el artículo Noveno Transitorio del decreto por el que se expide la Ley General de Protección Civil, el Ejecutivo Federal deberá contemplar en las disposiciones administrativas a que se refiere el artículo 63 de dicha Ley, el mecanismo para que la Federación pueda proporcionar subsidios a las Entidades Federativas para atender las situaciones de emergencia o desastre de origen natural.

Notas

1 Artículo 2o., fracción XVI, de la Ley General de Protección Civil.

2 Secretaría de Gobernación, Sexto Informe del Gobierno Federal.

3 Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación del fondo de Desastres Naturales.

4 Artículo 4o., fracción II, de la Ley General de Protección Civil, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 2000 y abrogada el 6 de junio de 2012.

5 Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Fondo de Desastres Naturales.

6 Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010.

7 Memoria de los Trabajos de Análisis al Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010.

8 Ibídem.

9 Sexto Informe del Gobierno Federal.

10 Presentación Datos Básicos de Fiscalización Superior en materia de Protección Civil, UEC.

11 Ídem.

12 Ídem.

13 Acuerdo por el que se expiden las Reglas de Operación del Fondo de Desastres Naturales.

14 Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012.

15 Artículo 67 de la Ley General de Protección Civil.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 31 días del mes de enero de 2013.

Diputado Alfonso Durazo Montaña (rúbrica)